

**Veřejná podpora
v mezinárodním právu
*State Aid in the international
law***

Autor: JUDr. Vojtěch Pavel Traurig

Školitel: prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc.

Disertační práce

Praha 2011

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených. Všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány. Práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Praha dne 31. května 2011

.....
JUDr. Vojtěch Pavel Traurig

OBSAH

1	ÚVOD	4
2	MEZINÁRODNÍ SMLOUVY V OBLASTI VEŘEJNÉ PODPORY	8
2.1	ANTISUBVENČNÍ MECHANISMY V SYSTÉMU WTO	8
2.2	OCHRANA PŘED SUBVENCEMI ZE TŘETÍCH ZEMÍ	13
2.3	VEŘEJNÁ PODPORA V RÁMCI EHP	16
3	VEŘEJNÁ PODPORA V PRÁVU EU	19
3.1	STÁVAJÍCÍ REGULACE VEŘEJNÉ PODPORY V PRÁVU UNIE	19
3.1.1.	TESTOVÁNÍ POSKYTNUTÉ VEŘEJNÉ PODPORY V RÁMCI PRINCIPU SOUKROMÉHO INVESTORA	35
3.1.2	LIMITACE ZÁKAZU POSKYTNUTÍ VEŘEJNÉ PODPORY	41
3.1.3	PRAVOMOC A PŮSOBNOST EVROPSKÉ KOMISE V OBLASTI KONTROLY VEŘEJNÉ PODPORY	46
3.2	ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNÉ PODPORY	65
3.2.1	OBCENÁ ÚPRAVA VEŘEJNÉ PODPORY V ČR	66
3.2.2	PRÁVNÍ ÚPRAVA REGIONÁLNÍ PODPORY	68
3.2.3	INVESTIČNÍ POBÍDKY	71
4	SPECIÁLNÍ PRAVIDLA PRO VEŘEJNOU PODPORU	73
4.1	GARANČNÍ PROGRAMY	73
4.2	ZCIZENÍ NEMOVITOSTÍ JAKO OTÁZKA VEŘEJNÉ PODPORY	84
4.3	ZÁCHRANA PODNIKU V OBTÍŽÍCH	89
4.3.1	ZÁCHRANNÉ PROGRAMY	92
4.3.2	RESTRUKTURALIZAČNÍ PROGRAMY	94
4.3.3	EXKURS – VEŘEJNÁ PODPORA NA RESTRUKTURALIZACI V ODVĚTVÍ ZEMĚDĚLSTVÍ	97
4.3.4	EXKURS – VEŘEJNÁ PODPORA PŘI RESTRUKTURALIZACI OCELÁŘSKÉHO PRŮMYSLU	98
4.4	ENVIROMENTÁLNÍ VEŘEJNÁ PODPORA	104
4.4.1	VEŘEJNÁ PODPORA PŘI OBCHODOVÁNÍ S EMISNÍMI POVOLENKAMI	109
4.5	VÝZKUM, VÝVOJ, INOVACE A VEŘEJNÁ PODPORA	118
4.6	REGIONÁLNÍ VEŘEJNÁ PODPORA	128
4.7	VEŘEJNÁ PODPORA RIZIKOVÉHO KAPITÁLU	137
4.8	VEŘEJNÁ PODPORA V OBLASTI LIDSKÝCH ZDROJŮ	144
6	SUMMARY	159
7	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	163

1 Úvod

Veřejná podpora je poměrně často přehlíženým fenoménem, kterému se v české odborné literatuře sice dostává stále většího zájmu, nicméně i tak je tato problematika spíše okrajovou záležitostí. Přitom se jedná o významnou oblast právní úpravy ochrany hospodářské soutěže.

Ochrana hospodářské soutěže je jedním z hlavních cílů Evropské unie; vždyť posláním samotného Evropského společenství bylo vytvoření společného trhu a hospodářské a měnové unie.¹

Otázka státní neboli, jak se v České republice více vžilo, veřejné podpory je jednou z nejvýznamnějších problematik kontroly ochrany hospodářské soutěže. Zvláště země bývalého socialistického bloku mají trpkou zkušenost, že se stát chová jako dominantní účastník hospodářské soutěže. Je proto nutné, aby pro stát či lépe řečeno pro jakoukoliv veřejnou korporaci platila stejná pravidla hospodářské soutěže jako pro ostatní účastníky. Hospodářskou soutěž je totiž nutno chránit před narušováním nejen ze strany soukromého sektoru, ale i ze strany státu.

Stát má totiž vždy jednu výhodu – disponuje rozsáhlými zdroji financí, které může v rámci svého soutěžení upotřebit, a není a priori motivován k dosažení nejlepších hospodářských výsledků; v horším případě není motivován k návratnosti své investice vůbec. Primárně není povinností soutěžitele, aby se choval racionálně; pokud se nadnárodní korporace rozhodne, že zcela záměrně bude subvencovat své obchodní partnery, nejedná se z hlediska ochrany hospodářské soutěže o žádný přečin. Trh si s takto nelogicky jednajícím subjektem poradí sám a po čase se navrátí do normálních kolejí.

Stát však nedisponuje soukromými peněžními prostředky. Stát spravuje veřejný rozpočet, a je proto neslučitelné s pravidly hospodářské soutěže, aby veřejné

¹ Čl. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství.

prostředky použil k upřednostnění jiného účastníka trhu. Je nutno si uvědomit, že každá subvence státu, ať již ve formě oddlužení zcela či částečně státem vlastněného subjektu, je problematická nejen z hlediska hospodaření se státními prostředky, ale i z hlediska eventuálního narušení hospodářské soutěže. Proto je zapotřebí, aby stát byl v tomto ohledu podroben kontrole.

Na druhou stranu je ale třeba brát v úvahu, že ne každá podpora ze státních prostředků může vést k narušení hospodářské soutěže. Je to konečně i samotná Unie, která disponuje rozsáhlými dotačními fondy, zejména pak v oblasti zemědělství. I z tohoto důvodu je zapotřebí, aby problematika veřejné podpory měla pravidla, která budou definovat, jaká podpora je legální a která nikoliv. Není nezajímavé, že termín nelegální veřejná podpora není hojně využíván; kritériem legality je slučitelnost veřejné podpory se společným trhem.

Právo veřejné podpory je integrální součástí ochrany hospodářské soutěže.² Přesto je mu v české odborné literatuře věnována mnohem menší pozornost, než například kontrole spojování soutěžitelů. Důvod může spočívat v jisté odtažitosti právní úpravy, která vychází z předpisů Unie, jež jsou více či méně zdařile implementovány do právního řádu členských zemí. Přitom se jedná o úpravu, která v praxi nachází široké uplatnění, a bohatá rozhodovací praxe Komise i Soudního dvora Evropské unie je toho důkazem.

Důležitou skutečností je i to, že unijní právo je, co se týká veřejné podpory, poněkud roztříštěné. Je-li základ právní úpravy položen v člancích 107 až 109 Smlouvy o fungování Evropské unie, pak těžiště praktických otázek se nachází v různých oznámeních Komise. Orientace v předpisech není snadná, byť v poslední době lze vidět snahu Komise právní úpravu učinit – když ne srozumitelnější – alespoň přehlednější. Přesto na mnoho otázek nedávají předpisy jasnou odpověď. Jedná se zejména o otázky definiční: Co je veřejná podpora, kdy je chování státu již neslučitelné se společným trhem, kde je hranice

² Viz Ehlerman C.-D. *The Contribution of EC Competition Policy to the Single Market. Common Market Law Review*, 1992, č. 29, str. 258.

mezi podporou a cíleným opatřením konkrétnímu sektoru směřujícím např. k sociálnímu smíru?

Nelze nezmínit posun ve vnímání cílů, které přináší Lisabonská smlouva. Zatímco Smlouva o založení Evropského společenství primárně akcentovala nutnost vytvoření a udržení společného trhu, Lisabonská smlouva akcentuje jiné hodnoty, byť otázky ekonomické nejsou pominuty. Je-li však v čl. 3 odst. 1 písm. g) Smlouvy o založení Evropského společenství výslovně zdůrazňován požadavek, aby společný trh nebyl narušován, Lisabonská smlouva takovouto explicitní klauzuli ve svých zásadách nemá. Znamená to snad, že ochrana hospodářské soutěže podle Lisabonské smlouvy již nebude pro Evropskou unii významnou oblastí? Nemyslím si to. I když zásady jsou přeformulovány, Lisabonská smlouva si klade za cíl vytvořit vnitřní trh založený na vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství. Podstatou fungujícího tržního hospodářství je nerušená hospodářská soutěž. V tomto ohledu jsou cíle zmíněné v Lisabonské smlouvě velmi podobné poslání Společenství, jak je formulováno v čl. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství.

Při sepisování této práce jsem se vždy snažil držet především roviny právní s akcentem na hospodářské dopady. Ochrana hospodářské soutěže před zásahy státu má však i nezanedbatelné mezinárodně-politické dopady. Bude-li některý členský stát zvýhodňovat domácí soutěžitele subwencemi, bude-li členský stát narušovat hospodářskou soutěž, vyvolají takováto opatření jistě napětí. Ostatní soutěžitelé se budou oprávněně cítit znevýhodněni a vnitřní trh nebude fungovat. Na cestě k větší integraci členských zemí Evropské unie tak ochrana společného – či vnitřního – trhu hraje důležitou roli. A právo veřejné podpory má v této hře nezastupitelné postavení.

Počátečním impulsem pro napsání této práce bylo zjištění, že v české odborné literatuře je o veřejné podpoře napsáno příliš málo. Je namístě vyzvednout především publikační činnost JUDr. Michaela Kincla, který se touto problematikou dlouhodobě zabýval a který je bezesporu nejvíce citovaným

českým autorem, co se problematiky veřejné podpory týče. Cílem této práce je předložit podrobnější analýzu práva veřejné podpory. Pozornost je věnována zejména problematice základní úpravy hmotněprávní a procesní, přičemž nelze pominout ani implementaci právní úpravy Unie do českého právního řádu. Co se týče výjimek, práce pojednává o většině sektorových pravidel; zaměřuje se především na ty oblasti, které mají bližší vztah k České republice. Zároveň se první část práce zabývá také mezinárodními smlouvami, jejichž smluvní stranou je i Evropská unie a které se problematice veřejné podpory (subvencí) věnují.

2 Mezinárodní smlouvy v oblasti veřejné podpory

Právo veřejné podpory se promítá jak do ochrany vnitřního trhu před narušováním hospodářské soutěže ze strany členského státu, tak i do ochrany vnitřního trhu před narušením zvenčí.

V rámci posuzování veřejné podpory z hlediska mezinárodního rámce je třeba si položit otázku, které způsoby narušení hospodářské soutěže lze pod tento režim zařadit. Můžeme tento pojem buď vykládat úzce a zabývat se tak jen antisubvenčními předpisy, nebo šířeji a pak je nutno kromě antisubvenčních norem zkoumat i mezinárodní úmluvy proti dumpingu.³ Jsem pevně přesvědčen, že pojmu veřejná podpora se blíží problematika subvencí v užším smyslu. K tomuto závěru mne vede především skutečnost, že dumping jako takový nepředpokládá vliv veřejných prostředků na zboží umístěné na trh za dumpingovou cenu;⁴ oproti tomu pojem veřejná podpora je vždy podporou poskytnutou přímo státem či ze státních prostředků. Proto se v této kapitole zaobírám jen subvencemi ze strany státu či ze státních prostředků.

2.1 Antisubvenční mechanismy v systému WTO

Evropská unie jako zakládající člen Světové obchodní organizace (dále jen „WTO“) je povinna dodržovat závazky plynoucí z mnohostranných obchodních dohod, jak jsou specifikovány v příloze č. 1 k Dohodě o zřízení Světové obchodní organizace.⁵ Antisubvenční úprava je provedena Dohodou o subvencích

³ K tomu srov. TICHÝ, L., et al. Evropské právo. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 576

⁴ Viz čl. 2.1 Dohody o provádění článku VI Všeobecné dohody o clech a obchodu 1994, publikované v Úředním věstníku L 336 ze dne 23. 12. 1994, stanovící, že „Pro účely této Dohody může být výrobek považován za dumpingový, tj. uvedený na trh jiné země za nižší, než je normální hodnota, jestliže vývozní cena výrobku, vyváženého z jedné země do druhé, je nižší, než je při běžném obchodu srovnatelná cena obdobného výrobku, určeného pro spotřebu ve vývozní zemi“.

⁵ Viz čl. 2.2. Dohody o zřízení Světové obchodní organizace publikované v Úředním věstníku L 336 ze dne 23. 12. 1994.

a vyrovnávacích opatřeních⁶ (v této části dále jen „Dohoda“), která je tak právním rámcem pro posuzování subvencí v systému WTO.

Dohoda přináší relativně konkrétní definici subvence, když stanoví, že subvence bude považována za existující, jestliže se vyskytuje finanční příspěvek vlády nebo veřejně právní instituce na území člena⁷, nebo se vyskytuje jakákoli forma příjmové či cenové podpory ve smyslu článku XVI Všeobecné dohody o clech a obchodu 1994⁸ a je tak poskytnuta výhoda, přičemž taková subvence musí být specifická.⁹

Za výhodu se však výslovně nepovažuje:

- poskytnutí základního kapitálu vládou, pokud investiční rozhodnutí není možno považovat za neodpovídající obvyklé investiční praxi (včetně poskytnutí rizikového kapitálu) soukromých investorů na území tohoto člena;
- vládní půjčka, pokud není rozdíl mezi částkou, kterou firma přijímající půjčku platí za vládní půjčku, a částkou, kterou by firma platila za srovnatelnou obchodní půjčku, již by mohla skutečně získat na trhu;
- vládní záruka půjčky, pokud není rozdíl mezi částkou, kterou firma přijímající záruku platí za půjčku s vládní zárukou, a částkou, kterou by firma platila za srovnatelnou obchodní půjčku bez vládní záruky;
- dodání zboží nebo služeb nebo nákup zboží vládou, pokud dodávka není provedena za méně než přiměřenou odměnu nebo nákup za vyšší než přiměřenou odměnu.

⁶ Publikováno tamtéž.

⁷ Jedná se o případy, kdy jednání vlády zahrnuje přímé převody zdrojů, potenciální přímé převody zdrojů nebo závazků, vládní příjmy, které ačkoli jsou jinak splatné, jsou promíjeny nebo nejsou vybírány; nebo vláda dodává zboží nebo služby jiné, než je všeobecná infrastruktura, nebo nakupuje zboží, nebo vláda provádí platby do mechanismu financování nebo pověřuje či usměrňuje soukromou instituci k provádění jednoho či více typů funkcí, které jsou uvedeny výše.

⁸ Jedná se o jakoukoliv podporu včetně jakékoliv formy příjmové či cenové podpory, která má za cíl přímo či nepřímo zvýšit vývoz či snížit dovoz zboží z nebo na území členského státu. Podstatné je zmínit, že se musí jednat o podporu poskytnutou členskou stranou, tedy státem.

⁹ K tomu srov. obecná kritéria pro kvalifikaci nelegální veřejné podpory, zejména její selektivnost.

Subvence je specifická tehdy, když:

- orgán poskytující subvenci nebo právní předpisy, podle kterých tento orgán působí, výslovně omezí přístup k subvenci jen pro určité podniky;
- orgán poskytující subvenci nebo právní předpisy, podle kterých tento orgán působí, stanoví objektivní kritéria nebo podmínky pro uplatnitelnost subvence a její částku, přičemž tato uplatnitelnost nebude automatická či podmínky nebudou dodržovány;
- jsou subvence závislé, a to právně nebo fakticky výlučně nebo jako jedna z několika dalších podmínek, na výsledcích vývozu;
- jsou subvence závislé, a to výlučně nebo jako jedna z několika dalších podmínek, na přednostním použití domácího zboží před dováženým zbožím.

Zároveň na specifičnost mohou ukazovat další faktory, jako jsou využívání subvenčního programu omezeným počtem určitých podniků, převládající užívání určitými podniky, poskytování neproporcionálně velkých částek subvencí některým podnikům a způsob, jakým podle svého uvážení postupoval orgán poskytující subvence při rozhodování o udělení subvence. Za specifickou se rovněž považuje subvence omezená na určité podniky, které jsou umístěné uvnitř určené zeměpisné oblasti.

I když je subvence specifická, může se členský stát dovolávat ochrany jen tehdy, jedná-li se o napadnutelnou subvenci. Subvence je napadnutelná tehdy, je-li specifická a způsobuje-li nepříznivé účinky.¹⁰ Za nepříznivé účinky je považováno způsobení újmy domácímu výrobnímu odvětví jiného člena, zrušení nebo zmenšení získávaných výhod přímo nebo nepřímo jiným členům podle Všeobecné dohody o clech a obchodu z roku 1994 nebo způsobení vážné újmy zájmů jiného člena.

Za subvence působící vážnou újmu se považují subvence, jejichž účinkem je:

¹⁰ Srov. BENITAH, M., *The Law of Subsidies under the GATT/WTO System*. London : Kluwer Law international Ltd., 2001, s. 87 a násl.

- znemožnění nebo ztěžování dovozu obdobného výrobku jiného člena na trh subvencujícího člena;
- znemožnění nebo ztěžování vývozu obdobného výrobku jiného člena z trhu třetí země;^{11 12}
- podstatné podtržení ceny¹³ subvencovaných výrobků ve srovnání s cenou obdobného výrobku jiného člena na stejném trhu nebo podstatné omezení či stlačení ceny nebo ztráta prodejů na témže trhu;
- zvýšení podílu subvencujícího člena na světovém trhu určitým základním výrobkem nebo zbožím ve srovnání s průměrným podílem, kterého dosáhl v průběhu předchozích 3 let, a toto zvýšení má povahu trvalého trendu po dobu poskytování subvencí.

Vyvratitelná domněnka vážné újmy se předpokládá u subvencí, kdy subvence přesahuje 5 % hodnoty výrobku, v případě subvence k pokrytí provozních ztrát, utrpěných výrobním odvětvím či podnikem, nebo v případě přímého promíjení dluhu či poskytnutí darů na splácení úvěrů ze strany vlády.

Pojem újma zahrnuje i hrozbu podstatné újmy, přičemž zjištění hrozby podstatné újmy bude založeno na faktech, a ne na pouhých tvrzeních, dohadách nebo vzdálených možnostech.¹⁴

¹¹ Dle čl. 6. 4 Dohody se jedná o jakýkoli případ, kdy bylo prokázáno, že došlo změnou poměrných podílů na trhu ke škodě obdobného nesubvencovaného výrobku (za odpovídající reprezentativní období, dostatečné k prokázání jasného trendu ve vývoji trhu dotyčného výrobku, kterým bude za obvyklých podmínek doba 1 roku). „Změna poměrných podílů na trhu“ zahrnuje kteroukoli z těchto situací: a) zvýší se podíl subvencovaného výrobku na trhu; b) podíl subvencovaného výrobku na trhu zůstává stejný za podmínek, kdy by bez subvence poklesl; c) podíl subvencovaného výrobku na trhu klesne, ale pomaleji, než by tomu bylo bez poskytnutí subvence.

¹² Nicméně dle čl. 6.7 Dohody se za takové znemožnění či ztěžování nepovažují situace kryjící především reakci na embargo stěžovatele, vyšší moc, nedodržení regulačních pravidel či rozhodnutí dovážející vlády, provozující obchodní monopol nebo státní obchod s dotyčným výrobkem, nahradit z neobchodních důvodů dovoz stěžujícího si Člena dovozy z jiné země nebo zemí.

¹³ Dle čl. 6.5 Dohody zahrnuje podtržení ceny jakýkoli případ, kdy bylo toto podtržení prokázáno srovnáním cen subvencovaného výrobku s cenami nesubvencovaného obdobného výrobku dodávaného na tentýž trh.

¹⁴ Čl. 15 Dohody. K tomu srov. čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování EU a zejména rozsudek Tribunálu ve spojených věcech T-254/00, T-270/00 a T-277/00 o nichž pojednává tato práce v části 3.1

Nenapadnutelnou subvencí¹⁵ je pak subvence, která není specifická, respektive specifická je, ale poskytuje se za účelem pomoci na výzkumné činnosti nebo za účelem pomoci znevýhodněným oblastem na území člena, pokud je součástí všeobecného rámce regionálního rozvoje¹⁶ a je v těchto oblastech nespecifická, nebo za účelem pomoci na podporu úpravy existujících zařízení¹⁷ podle nových ekologických požadavků ukládaných právním předpisem, které vyvolávají větší obtíže a finanční břemeno.

V případě, že dojde k poskytnutí subvence, která není Dohodou dovolena, má člen, který se dovolává ochrany, dvě možnosti: buď iniciuje konzultace se subvencujícím členem, na jejichž základě bude ustanoven panel odborníků, jenž vypracuje doporučení nápravných opatření¹⁸ a těmito doporučeními se budou zúčastněné strany řídit,¹⁹ nebo bude iniciováno řízení o uvalení vyrovnávacího cla.

Řízení o uvalení vyrovnávacího cla může být zahájeno na základě písemné žádosti, kterou předloží domácí výrobní odvětví²⁰ nebo je předložena jeho jménem. Žádost musí obsahovat dostatečné důkazy o existenci subvence, újmy a příčinné souvislosti mezi subvencovanými dovozy a údajnou újmou. Aby bylo šetření vůbec zahájeno, musí žádost o přešetření výslovně podporovat výrobci představující alespoň 25 % celkové výroby obdobného výrobku vyráběného

¹⁵ Blíže specifikovanou v čl. 8 Dohody.

¹⁶ „Všeobecný rámec regionálního rozvoje“ znamená, že regionální subvenční programy jsou součástí vnitřně spojené a všeobecně uplatnitelné regionální rozvojové politiky a že regionální rozvojové subvence nejsou poskytovány v izolovaných geografických místech, které nemají žádný nebo prakticky žádný vliv na vývoj oblasti.

¹⁷ Výraz „existující zařízení“ znamená zařízení, která jsou v provozu po dobu nejméně dvou let v době, kdy jsou vydány nové ekologické předpisy.

¹⁸ Viz čl. 4 a 7 Dohody.

¹⁹ Srov. PETERSMANN, E. U., *The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement*, London : Kluwer Law International, 1997, s. 177 a násl.

²⁰ Výraz „domácí výrobní odvětví“ se vztahuje na domácí výrobce obdobného výrobku jako celek nebo na ty z nich, jejichž společná výroba tvoří větší podíl celkové domácí výroby těchto výrobků; blíže k tomu čl. 16 Dohody.

domácím výrobním odvětvím.²¹ Šetření v žádném případě nesmí trvat déle než 18 měsíců. Přesto však v případě, že bylo učiněno předběžné kladné zjištění, že existuje subvence a újma domácímu výrobnímu odvětví, která je způsobena subvencovanými dovozy, může být již v rámci šetření uvaleno předběžné vyrovnávací clo. Lze je uvalit na dobu nejdéle čtyř měsíců.

Nebude-li řízení ukončeno zjištěním, že se v daném případě nejedná o nedovolenou subvenci, může skončit buď přijetím dobrovolných závazků ze strany subvencujícího státu, kterými napraví neblahý stav²², nebo mohou být uložena vyrovnávací cla. Je-li uloženo vyrovnávací clo, nesmí přesahovat částku zjištěné subvence; na rozdíl od prozatímního opatření může být vyrovnávací clo vybíráno i zpětně. Vyrovnávací clo zůstane v platnosti pouze tak dlouho a v takové míře, jak je nezbytné k vyvážení subvencování, které způsobuje újmu, nejdéle však po dobu pěti let, pokud se při zvláštním přezkoumání během této lhůty neukáže, že uplynutí platnosti cla by zřejmě vedlo k pokračování nebo obnovení subvencování a újmy.

2.2 Ochrana před subvencemi ze třetích zemí

Téměř dvanáct let platné nařízení Rady č. 2026/97 ze dne 6. října 1997 o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků ze zemí, které nejsou členy Evropského společenství, jež poskytovalo právní rámec ochrany před subvencovaným zbožím z třetích zemí, bylo s účinností ke dni 7. 8. 2009 zrušeno. Nahradilo je stávající nařízení Rady č. 597/2009 ze dne 11. června 2009 o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků ze zemí, které nejsou členy Evropského společenství²³ (dále v této části jen „Nařízení“), jež bylo přijato zejména v důsledku několika novelizací předchozí právní úpravy a plní tak i funkci jakéhosi konsolidovaného znění. Zároveň plní funkci prováděcího právního rámce pro realizaci závazků vyplývajících z Dohody o subvencích

²¹ Nicméně čl. 11.6 Dohody výslovně připouští rovněž zahájení ex officio, kde se uvedené kritérium přirozeně nepoužije.

²² Typicky upuštěním od subvencí nebo adekvátní úpravou cen.

²³ Publikováno v Úředním věstníku L číslo 188 ze dne 18. 7. 2009.

a vyrovnávacích opatřeních. Proto je logické, že je v mnoha ohledech shodné se zmíněnou Dohodou, tak jak je popsána v předchozí pasáži.

Nařízení se nijak neodklání od definice subvence, tak jak ji definuje Dohoda; za subvenci se tedy považuje finanční příspěvek vlády či jakákoli forma příjmové či cenové podpory ve smyslu článku XVI GATT 1994, které poskytují příjemci výhodu. Nařízení rovněž v souladu s Dohodou přináší kategorii napadnutelných subvencí, kterými jsou jen subvence specifické.

Nařízení však na rozdíl od Dohody neuvažuje o kategorii nenapadnutelných subvencí a rovněž opouští princip zjišťování nepříznivého účinku, resp. vážné újmy jako podmínky sine qua non pro vznik napadnutelné subvence.

V případě, že je zde podezření na existenci nedovolené subvence, je možno podat podnět k zahájení šetření²⁴ ke zjištění existence, stupně a účinku údajné subvence. Podnět musí být podán písemně a může jej podat fyzická nebo právnická osoba nebo sdružení bez právní subjektivity, které jedná jménem výrobního odvětví Společenství.²⁵ Podnět může být podán Komisi nebo členskému státu, který jej Komisi předá. Řízení se nezahajuje proti zemím, jestliže dovoz z nich tvoří méně než 1 % podílu na trhu, pokud tyto země dohromady nepokrývají nejméně 3 % spotřeby Společenství.

Po zahájení řízení započne Komise ve spolupráci s členskými státy šetření na úrovni Společenství. Šetření se týká jak subvence, tak újmy a je prováděno současně. V rámci šetření může být, tak jak je to i v Dohodě, uloženo prozatímní vyrovnávací clo. Prozatímní vyrovnávací clo se ukládá nejdéle na dobu čtyř měsíců.

²⁴ Viz SLOTBOOM, M., *A Comparison of WTO and EC Law : Do Different Objects and Purposes Matter for Treaty interpretation?*, Cameron May Ltd., 2006, s. 123.

²⁵ Definici výrobního odvětví Společenství přináší čl. 10 Nařízení, přičemž je v zásadě shodné s definicí domácího výrobního odvětví, jak je specifikováno v čl. 16 Dohody.

Pokud z konečného zjištění skutkového stavu vyplývá, že existují napadnutelné subvence a jimi způsobená újma a v zájmu Společenství je nutné zasáhnout,²⁶ uloží Rada na návrh Komise předložený po konzultaci s poradním výborem konečné vyrovnávací clo. Pokud Rada nerozhodne prostou většinou o odmítnutí návrhu ve lhůtě jednoho měsíce po jeho podání Komisí, je návrh Radou přijat. Vyrovnávací clo se uplatní v rámci celé Evropské unie.²⁷

Výše vyrovnávacího cla nesmí být vyšší než výše napadnutelných subvencí, které byly zjištěny, a musí být nižší než celková výše napadnutelných subvencí, pokud takové menší clo postačuje k odstranění újmy způsobené výrobnímu odvětví Společenství. Vyrovnávací clo zůstává v platnosti pouze po takovou dobu a v takové míře, která je nezbytná k vyrovnání účinku napadnutelných subvencí, jež působí újmu.

Jestliže dochází k obcházení platných opatření, kterým se rozumí změna obchodních toků mezi třetími zeměmi a Společenstvím nebo mezi jednotlivými společnostmi v zemi, která je předmětem opatření, a Společenstvím, která vzniká na základě praktik, zpracovatelských postupů nebo prací, pro něž mimo uložení vyrovnávacího cla neexistuje dostatečné opodstatnění nebo hospodářský důvod, pokud zároveň existují důkazy o újmě a o tom, že vyrovnávací účinky cla jsou mařeny, může být vyrovnávací clo rozšířeno na dovoz obdobných výrobků ze třetích zemí, též mírně upravených, nebo na dovoz mírně upravených obdobných výrobků ze země, která je předmětem opatření, nebo na části těchto výrobků.

²⁶ Řízení však může být ukončeno přijetím dobrovolných závazků, kterými je neblahý efekt subvence odstraněn.

²⁷ Viz. čl. 28 a násl. a čl. 207 Smlouvy o fungování Evropské unie.

2.3 Veřejná podpora v rámci EHP

Dohoda o Evropském hospodářském prostoru uzavřená dne 2. 5. 1992²⁸ (dále jen „Dohoda o EHP“) založila k 1. 1. 1994 Evropský hospodářský prostor, který umožnil členským státům EHP, které však nejsou členy EU, využívat mj. benefitu volného pohybu zboží a služeb. Z tohoto důvodu je nutno chránit vnitřní trh obdobnými mechanismy, jaké jsou platné v samotné EU. Veřejná podpora není v tomto případě žádnou výjimkou.

Článek 61 Dohody o EHP přináší definici veřejné podpory, a to jako podpory poskytované v jakékoli formě členskými státy ES, státy ESVO nebo ze státních prostředků, která narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví výroby a ovlivňuje obchod mezi smluvními stranami. Za slučitelné jsou považovány podpory:

- sociální povahy poskytované individuálním spotřebitelům za podmínky, že se poskytují bez diskriminace na základě původu výrobků;
- určené k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi;
- poskytované hospodářství určitých oblastí Spolkové republiky Německo postižených rozdělením Německa, pokud jsou potřebné k vyrovnání hospodářských znevýhodnění způsobených tímto rozdělením.

Tyto podpory jsou tedy slučitelné, ale jiné kategorie podpor, jak je vyjmenováno níže, za slučitelné mohou být považovány:

- podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností;
- podpory, které mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu anebo napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu ES nebo státu ESVO;

²⁸ Publikována v Úředním věstníku L 1 ze dne 3. 1. 1994.

- podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem;
- jiné kategorie podpor, které určí Smíšený výbor EHP v souladu s částí VII Dohody o EHP.

Je tedy vidět, že režim veřejných podpor v rámci EHP je prakticky totožný s režimem veřejné podpory v rámci samotné Evropské unie. To je nepochybně logické. Evropská unie by těžko mohla připustit, aby na její vnitřní trh pronikalo působení veřejných podpor z nečlenských zemí, které by využívaly benefitu společného trhu, ale subvencování by se řídilo odlišnými pravidly.

S tím také souvisí de facto implementace právních předpisů EU týkající se režimů veřejné podpory do systému EHP. Dle článku 63 Dohody o EHP jsou v příloze XV k této dohodě uvedena zvláštní ustanovení k veřejným podporám. Právě cestou změn této přílohy jsou implementována pravidla Evropské unie o veřejné podpoře.

Záměr poskytnout veřejnou podporu podléhá přezkumu slučitelnosti. Tento přezkum provádí Evropská komise, jde-li o členské státy EU, nebo Kontrolní úřad ESVO, jde-li o státy ESVO. Evropská komise a Kontrolní úřad ESVO spolupracují s cílem zajistit jednotnou kontrolu státních podpor na celém území, na něž se vztahuje Dohoda o EHP.

Zjistí-li jeden z kontrolních úřadů, že provádění článků 61 a 62 Dohody o EHP, které se týkají veřejné podpory, není v souladu se zachováním rovných podmínek hospodářské soutěže na území, na které se vztahuje tato dohoda, dojde ve lhůtě dvou týdnů k výměně názorů mezi těmito úřady. Pokud v této dvoutýdenní lhůtě není nalezeno vzájemně přijatelné řešení, může příslušný úřad smluvní strany postižené narušením hospodářské soutěže okamžitě přijmout vhodná předběžná opatření pro nápravu situace. Ve Smíšeném výboru EHP pak probíhají konzultace s cílem najít vzájemně přijatelné řešení.

Pokud není Smíšený výbor EHP schopen nalézt do tří měsíců takové řešení a pokud dotyčná praxe narušuje nebo hrozí narušit hospodářskou soutěž a ovlivnit tak obchod mezi smluvními stranami, mohou být předběžná opatření nahrazena opatřeními s konečnou platností, jež jsou nezbytně nutná pro nápravu účinků takového porušení. Přednostně musí být vybrána ta opatření, která nejméně narušují fungování Dohody o EHP.

3 Veřejná podpora v právu EU

První zákaz veřejné podpory lze najít již v Pařížské úmluvě o založení Evropského společenství uhlí a oceli. Čl. 4 (c) Pařížské úmluvy stanovil, že za neslučitelné se budou považovat podpory nebo státní pomoc v jakékoliv podobě. Nicméně i Pařížská úmluva znala výjimky, když v čl. 54 umožňovala vysokým smluvním stranám realizovat investiční programy formou půjček jednotlivým podnikům či vydávat záruky za tyto půjčky. Tentýž článek pak upravoval notifikační povinnost vysokých smluvních stran o takovýchto programech a přezkum, zda takovýto program není v rozporu se zákazem podpor.

Římská smlouva zakládající Evropské hospodářské společenství přinesla první textaci zákazu veřejné podpory v podobě blízké dnešní úpravě, když články 92 až 93 zavedly seznam povolených a nepovolených podpor. Maastrichtská smlouva pak rozšířila seznam povolených podpor o podporu, která má napomoci kultuře a zachování kulturního dědictví.

Amsterodamská smlouva přinesla přečíslování tak, že se dosavadní články 92 až 94 nadále označovaly pod čísly 87–89. Poslední změny pak přinesla Lisabonská smlouva; po jejím vstupu v platnost se tak problematika veřejné podpory řídí úpravou v čl. 107–109 a termín společný trh byl nahrazen termínem vnitřní trh. V následujícím textu budu používat terminologii dle Lisabonské smlouvy.

3.1 Stávající regulace veřejné podpory v právu Unie

Základní právní úprava veřejné podpory je obsažena v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále také „Smlouva“). Ten stanovuje, že podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouva či Smlouva o Evropské unii jinak. Smlouva dala Komisi za úkol sledovat navrhovaná a existující opatření

členských států týkající se státní podpory, aby se zajistilo, že nenarušují hospodářskou soutěž a obchod uvnitř Společenství v míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem. Komise je tak zodpovědná za zajištění toho, že budou zachovány rovné podmínky hospodářské soutěže mezi členskými státy, bez ohledu na rozdílné vybavení zdroji a odlišné tradice v oblasti státních zásahů do trhů.

Citovaný článek 107 nebyl nikdy koncipován s úmyslem poskytnout výčet znaků veřejné podpory.²⁹ Neslučitelná veřejná podpora vychází z běžného chápání významu pojmu podpora, tedy jako peněžitě či nepeněžitě plnění ve prospěch soutěžitele, které není plněním za zboží či služby, jež soutěžitel poskytuje. Pojem podpora tak zdůrazňuje účel takové subvence, tj. dosažení určitého cíle, jehož dosažení by bez poskytnutí subvence nebylo možné.³⁰ Nicméně široký pojem veřejné podpory přirozeně vede k tomu, že se objevují různé definice pojmu veřejné podpory nebo alespoň různé výčty typických či méně typických druhů veřejné podpory. Mezi nejčastější formy veřejné podpory jsou tak řazeny daňové úlevy, státní půjčky a záruky, poskytování zboží za zvýhodněné ceny, kapitalizace pohledávek. V uvedených případech se jedná o zcela zjevné finanční injekce; přesto veřejná podpora může být poskytnuta i formou méně zjevnou, jako jsou například různé konzultační služby či reklama za sníženou cenu ve státě vlastněném hromadném sdělovacím prostředku.

Proto, aby poskytnutá podpora byla nelegální, je tedy třeba, aby splnila následující kritéria:

- Podpora musí být poskytnuta státem nebo ze státních prostředků. Pojem stát však neznamená jen stát jako územní korporaci *sui generis*, ale jedná se i o místní samosprávu. Je však nutno vzít v potaz, že rozlišení učiněné v tomto ustanovení mezi „podporami poskytovanými státem“ a podporami

²⁹ V daném případě se kloním k závěru, že kazuistická definice by se mohla minout cílem. Ohledně otázek definování základních institutů v právu veřejné podpory blíže viz SLOTBOORN, M., *State Aid in Community Law : A Broad or Narrow Definition?*, *European Law Review*, 1995, č. 3, s. 289 a násl.

³⁰ K tomu též závěry ve věci 30/59 Steenkolenmijnen.

poskytovanými „ze státních prostředků“ neznámá, že podporami jsou všechny výhody poskytnuté státem, ať jsou, nebo nejsou financovány ze státních prostředků. Účelem tohoto rozlišení je do tohoto pojmu pouze zahrnout výhody, které jsou poskytnuty přímo státem, jakož i výhody, které jsou poskytnuty prostřednictvím veřejné nebo soukromé entity, která byla určena nebo zřízena tímto státem.³¹ Pouze výhody poskytnuté přímo či nepřímo ze státních prostředků mohou být považovány za veřejnou podporu.³² Pokud jde o pojem státní prostředky, jedná se i o prostředky, které momentálně nejsou spravovány přímo státem. Zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, účinný do 30. 4. 2004, definoval pojem veřejné (tedy státní) prostředky pro účely definice veřejné podpory tak, že se jimi rozuměly prostředky státního rozpočtu včetně prostředků splatných a neuhrazených, prostředky státních finančních aktiv, státních fondů, Fondu národního majetku České republiky, veřejného zdravotního pojištění, České národní banky sloužící bezpečnému fungování a účelnému rozvoji bankovního systému. Dále prostředky rozpočtů územních samosprávných celků, prostředky právnických osob vlastněných státem plně nebo v míře, která mu v nich umožňuje vykonávat přímou nebo nepřímou kontrolu, pokud jsou tyto prostředky používány způsobem neodpovídajícím principům trhu, především principu dosažení nejvyšší míry zisku, anebo prostředky vyplývající z poskytnuté výhody. Za zdůraznění v tomto případě stojí i to, že za veřejné prostředky byly považovány nyní již zrušeným zákonem o veřejné podpoře i prostředky právnických osob vlastněných státem, pokud stát vykonává v takové právnické osobě kontrolu. V praxi bylo shodně s těmito kritérii postupováno ve společných případech C-67/85, 68/85 a 70/85 Van der Kooy proti Komisi, kdy učiněná opatření byla považována za jednání státu, neboť dotčené podniky podílející se na poskytnutí podpory byly

³¹ Viz bod 58 dnes již notoricky známého rozsudku ve věci C-379/98 PreussenElektra AG. Nicméně je třeba zmínit, že tento názor zazněl již dříve – srov. např. bod 14 rozsudku ve věci C-290/83, Komise proti Francii.

³² Viz bod 19 rozsudku ve spojených věcech C 72/91 a C-73/91 Sloman Neptun Schiffahrts AG.

nuceny se řídit směrnicemi vydávanými příslušnou ministerskou komisí. Následně byl takto široký výklad pojmu státní prostředky potvrzen ve věci C-482/99 Francie proti Komisi, kdy Soudní dvůr (dále také „ESD“) konstatoval, že pojem státní prostředky zahrnují veškeré finanční prostředky, jimiž mohou orgány veřejné moci podporovat podniky, a to bez ohledu na skutečnost, zda se jedná o veřejné prostředky. Rozhodující je v daném případě, zda je to stát, kdo může kontrolovat, jak je s prostředky naloženo.

Doplňujícím kritériem pro zohlednění, zda je podpora poskytnuta z veřejných prostředků, je skutečnost, zda realizovaná opatření mají dopad do sféry veřejných rozpočtů. Tak například nebyla shledána existence veřejné podpory v případě, kdy bylo v Německu tuzemskými předpisy umožněno, aby pracovní smlouvy uzavřené s lodníky z nečlenského státu, kteří ani nedisponovali povolením k dlouhodobému pobytu v Německu, obsahovaly horší pracovní podmínky a nižší mzdu, než jaké byly vyžadovány v případě zaměstnanců z členských zemí. ESD rozhodl, že v daném případě se nejedná o veřejnou podporu, neboť nebyl shledán dopad na veřejné rozpočty. Rovněž v posuzovaném případě nedošlo ani k poskytnutí státních prostředků, a tudíž se nemohlo jednat o veřejnou podporu ve smyslu čl. 107 Smlouvy.³³

To mimo jiné znamená, že opatření ze strany státu, která znamenají pro soutěžitele výhodu, avšak nemají rozpočtový dopad, nemohou být považována za veřejnou podporu. Tak například zmírnění regulatorních povinností soutěžitele (typicky např. co se emisních limitů týče) může poskytnout soutěžiteli nezanedbatelnou výhodu, avšak nejedná se o nelegální veřejnou podporu.³⁴ Obdobně ESD uzavřel, že vynětí malých podniků z národního systému ochrany zaměstnanců před výpovědí danou

³³ Viz rozsudek ve spojených věcech C-72/91 a C-73/91 *Sloman Neptun AG*.

³⁴ Srov. NICOLAIDES, P.; KEKELEKIS, M.; BUYSKES, P., *State aid policy in the European Community : a guide for practitioners*, Kluwer Law International, 2005, s. 13.

za nerovných podmínek v tom smyslu, že takový podnik v případě výpovědi dané za okolností sociálně nespravedlivých není povinen platit náhradu ušlé mzdy, jakož i náklady spojené se soudním řízením, není nedovolenou veřejnou podporu. Takovéto opatření nelze považovat za přímý či nepřímý převod státních prostředků takovýmto podnikům, ale vychází z úmyslu zákonodárce poskytnout specifický právní rámec týkající se úpravy pracovněprávních vztahů mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem v malých podnicích a zabránit, aby na takovéto podniky dopadla finanční omezení, která by mohla dále ohrozit jejich rozvoj.³⁵ Stejně tak ve věci *Viscido* a dalších soud neshledal veřejnou podporu v případě, kdy byla ve prospěch obchodní společnosti (v daném případě se jednalo o italskou poštu procházející v té době privatizací) dočasně udělena výjimka z jinak obecně platného zákazu sjednávání pracovních smluv na dobu určitou. I zde bylo konstatováno, že nedochází k poskytnutí státních prostředků, a tudíž se nemůže jednat o veřejnou podporu.³⁶

- Podpora musí být považována za zvýhodnění pro některého ze soutěžitelů. Aby poskytnuté prostředky mohly zakládat veřejnou podporu, musí poskytnutí takových prostředků přinést soutěžiteli výhodu, kterou by jinak v běžném tržním prostředí nemohl získat; typickým příkladem takové výhody je, že nemusí navrátit poskytnuté prostředky. Tribunál při výkladu ust. čl. 87 Smlouvy o založení Evropského společenství mj. uvedl, že článek 87 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství a celý koncept veřejné podpory pokrývá jen taková opatření, která zmírňují dopady do rozpočtu soutěžitele a která mohou být považována za ekonomickou výhodu, již by příjemce podpory za normálních tržních podmínek nebyl schopen získat.³⁷

³⁵ Viz rozhodnutí ESD ve věci C-189/91, *Petra Kirsammer-Hack* proti *Nurhan Sidal*.

³⁶ Rozhodnutí ESD ve spojených věcech C-52/97, C-53/97 a C-54/97.

³⁷ Viz rozsudek Tribunálu ve věci T-157/01, *Danske Busvognmænd* proti Komisi, odstavec 57.

Zároveň je však nutno, aby podpora byla selektivní, chceme-li specifická, jen pro určitého soutěžitele či omezený okruh soutěžitelů. Z tohoto principu specifičnosti vyplývá, že opatření čistě obecného dosahu nespadá pod čl. 107 odst. 1 Smlouvy.³⁸ Na druhou stranu i opatření, která jsou na první pohled použitelná na všechny podniky, mohou vykazovat určitou selektivnost, a tudíž být považována za opatření určená ke zvýhodnění určitých podniků nebo určitých odvětví výroby. Tak je tomu zejména v případě, kdy má správní orgán, který má uplatnit obecné pravidlo, diskreční pravomoc, pokud jde o použití aktu.³⁹

Pojem výhody je široký a kryje prakticky jakoukoliv finanční podporu, ať již ve formě grantu či půjčky, ale rovněž i prominutí jakékoliv platební povinnosti soutěžitele vůči fisku či prodej jakéhokoliv ekonomického statku za cenu nižší, než je jeho tržní cena. Nemusí se tedy jednat o finanční pobídku v užším slova smyslu; za podporu lze obecně považovat i prominutí jakékoliv platby, kterou by jinak soutěžitel byl povinen platit.⁴⁰ Kritérium zvýhodnění jakožto signifikantní znak veřejné podpory pregnantně shrnul generální advokát Ruiz-Jarabo Colomer ve věci Itálie proti Komisi, když upozornil, že již od roku 1961 ESD konzistentně vykládá pojem podpory výhradně v závislosti na jejím důsledku; rozhodné kritérium přitom není podoba státní intervence či její právní povaha či cíl, který taková intervence sleduje, ale výsledek, ke kterému vede. Jakákoliv intervence, která přinese soutěžiteli ekonomickou výhodu, přičemž taková intervence je spojena s rozpočtovými dopady do státních zdrojů, je v podstatě veřejnou podporou ve smyslu článku 87 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále také „SES“).⁴¹

³⁸ Srov. rozsudek ESD ve věci C-200/97, bod 40 či C-295/97 bod 39.

³⁹ Srov. rozsudek ESD ve věci C-241/94 či C-295/97.

⁴⁰ Viz rozsudek ESD ve věci C-387/92, Banco de Crédito Industrial SA proti Ayuntamiento de Valencia.

⁴¹ Viz stanovisko generálního advokáta ve věci C-6/97, bod 22.

- Podpora může být způsobilá buď hospodářskou soutěž narušit, či přímo hospodářskou soutěž narušuje. Je lhostejno, z jakého důvodu je podpora poskytnuta. Podstatná je pouze její způsobilost narušit hospodářskou soutěž, ale hrozba narušení soutěže musí být zcela reálná. Je otázkou, zda opravdu každé poskytnutí podpory je schopno narušit hospodářskou soutěž.⁴² Zastávám názor, že tomu tak není, proto je třeba vždy individuálně zkoumat okolnosti poskytnutí podpory, jakož i postavení soutěžitele na relevantním trhu a relevantní trh samotný. Tak ve věci SIDE proti Komisi⁴³ bylo Komisi vytknuto, že řádně nedefinovala relevantní trh. Komise v posuzovaném případě definovala relevantní trh příliš široce, a proto nebyla schopna správně posoudit narušení takového trhu. Na druhou stranu však není nutno rozlišovat, zda poskytnutá podpora již trh narušuje, zda je schopna trh narušit významně či jen nepatrně. Jakákoliv známka narušení trhu nebo jakákoliv hrozba jeho narušení, a to bez ohledu na intenzitu, je splněním podmínky pro to, aby poskytnutá podpora byla považována za neslučitelnou.⁴⁴ Tak potvrdil i Soud prvního stupně ve věci Het Vlaamse Gewest proti Komisi,⁴⁵ když v souladu s předchozí judikaturou rozhodl, že ani malá podpora či malá velikost příjemce podpory sama o sobě nevylučuje možnost narušení trhu. Přesto velikost poskytnuté podpory přeci jen roli hraje, jak o tom svědčí nařízení Komise č. 1998/2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na podporu de minimis.⁴⁶ Blíže o tom v samostatné části pojednávající o výjimkách z pravidel pro veřejnou podporu.

Podpora se musí dotknout obchodu mezi členskými státy. Z termínu „neslučitelnost s vnitřním trhem“ je zřejmé, že se v žádném případě

⁴² Tak např. KINCL, M., *Veřejná podpora v Evropské unii*, Praha : BOVA POLYGON, 2004, s. 19.

⁴³ Viz rozsudek Tribunálu ve věci T-155/98.

⁴⁴ Srov. NICOLAIDES, P.; KEKELEKIS, M.; BUYSHKES, P., *State Aid Policy in the European Community*, Kluwer Law International, 2005, s. 29.

⁴⁵ Viz rozsudek Tribunálu ve věci T-214/95; srov. též rozsudky Phillip Morris versus Komise C-730/79 ze dne 17. 9. 1980 a Francie versus Komise, C-259/85 ze dne 11. 11. 1987.

⁴⁶ Úřední věstník L, číslo 379 ze dne 28. 12. 2006.

nemůže jednat o opatření, jehož rozsah je jen lokální, či naopak, které se dotýká trhu mimo rámec Evropské unie. Tak například podpora poskytnutá kadeřníkům nebude považována za podporu ve smyslu čl. 107, neboť jednotlivci obvykle nenakupují kadeřnické služby od subjektů z jiných členských států. K tomu je však nutno dodat, že obdobná podpora by byla považována za neslučitelnou v případě, kdyby zabránila subjektům z jiných členských států v proniknutí na trh. Stejně tak obdrželi subjekt z členského státu podporu na uzavírání kapacit v zemi mimo Evropskou unii, nebude taková podpora porušovat ustanovení čl. 107 Smlouvy.⁴⁷

Poměrně široce se otázkou, zda režim podpory může ohrozit vnitřní trh, zabýval Tribunál ve spojených věcech T-254/00, T-270/00 a T-277/00. V posuzovaném případě šlo o podporu poskytnutou v některých regionech Italské republiky, konkrétně v regionech Benátky a Chioggia. Itálie nejprve zavedla režim úlev pro platby sociálního pojištění pro podniky usazené v regionu Mezzogiorno. Komise tento režim podpory schválila za předpokladu dodržení určitého počtu podmínek. Následně Itálie rozšířila tento režim i na podniky usazené na území Benátek a Chioggii a prodloužila režim výhod o rok. Komise proto zahájila šetření, zda i takto pozměněný režim podpory je stále slučitelný s vnitřním trhem.

Komise nakonec dospěla k závěru, že slučitelné jsou jen takové podpory, které jsou poskytnuty malým a středním podnikům. Ostatní podpory v regionech Benátky a Chioggia slučitelné nejsou.⁴⁸

Rozhodnutí vyvolalo vlnu žalob; poté, co řada z nich byla zamítnuta pro nepříslušnost, se Tribunál musel v posuzovaném případě vypořádat

⁴⁷ Viz NICOLAIDES, P.; KEKELEKIS, M.; BUYSHKES, P., *State Aid Policy in the European Community*, Kluwer Law International, 2005, s. 27.

⁴⁸ Komise v rozhodnutí 2000/394/ES ještě zaujala specifický postoj k některým podporám poskytnutým konkrétním podnikům; tato pasáž však není z hlediska zkoumané problematiky relevantní.

s námitkami žalobců týkajícími se údajné neslučitelnosti režimu podpory s vnitřním trhem.

Argumenty vznesené jedním ze žalobců, jímž je provozovatel hotelu v Benátkách, spočívaly zejména v tvrzení, že podpora pro hotel v Benátkách nemůže ovlivnit vnitřní trh, neboť spotřebitelé si vybírají hotel v místě nebo co nejbližší místu svého pobytu. Trh hoteliérství má kromě toho, dle tvrzení žalobce, každopádně v Benátkách zvláštní charakter. Z důvodu přitažlivosti tohoto města nekonkurují hoteliérské podniky v Benátkách jiným podnikům téhož odvětví usazeným v jiných městech. Kritérium volby spotřebitelů nespočívá v cenách, ale v umístění hotelů. Dotčená opatření tedy nemohou mít dopad, a to ani potenciální, na obchod mezi členskými státy a na hospodářskou soutěž. Obdobné argumenty – tedy argumenty, že činnost vztahující se k teritoriálně úzce vymezené oblasti nemůže narušovat vnitřní trh – přednesl další z žalobců, kterým byla společnost zabývající se úklidovými službami.

Další z žalobců – společnost zabývající se distribucí plynu – namítal, že v rozhodné době nebylo odvětví distribuce plynu na městské úrovni, ve kterém byla činná jedna z divizí žalobce, liberalizováno. Za úplné neexistence obchodu a hospodářské soutěže nemohly tedy úlevy získané tímto žalobcem ovlivnit obchod mezi členskými státy a volnou hospodářskou soutěž. Liberalizace trhu s plynem totiž byla zahájena až směrnicí 98/30/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 22. června 1998 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem. Žalobce měl navíc během rozhodného období zákonný monopol na obecní úrovni v podobě režimu výhradní koncese pro distribuci a dodávání plynu na území obce Benátky. Postavení monopolisty tak vylučovalo efektivní konkurenci na relevantním trhu a tím pádem i podpora pro tohoto žalobce nemohla nijak ovlivnit vnitřní trh.

Všichni žalobci pak svorně namítali, že režim podpory spočívající v úlevách při platbách na sociálním pojištění má kompenzační charakter a své příjemce nijak nezvýhodňuje. Podniky usazené na ostrovech Benátské laguny totiž nesou dodatečné náklady spojené zejména s nabýváním a údržbou budov, neboť je třeba vzít v úvahu vysoké nájem a kupní ceny, omezení spojená s vlhkostí a velkými přílivy a povinnostmi vyžadovanými nutností chránit historické a krajinné dědictví, jakož i dodatečné náklady na přepravu a převoz zásob a zboží. Náklady na zboží a služby jsou navíc z důvodu turistického charakteru Benátek rovněž vyšší. Komise zpochybňovala tuto argumentaci z důvodu, že kompenzační charakter opatření nevylučuje, že je státní podporou, ale může v některých případech být zohledněn pro účely posouzení slučitelnosti podpory s vnitřním trhem. V podstatě vysvětluje, že Smlouva nesměruje k zajištění bezvadné teoretické rovnosti mezi podniky. Tyto podniky jsou činné na skutečném trhu, a nikoliv na bezvadném trhu, na kterém by byly podmínky, kterým podléhají, zcela shodné. Tento argument je podle mne zcela zásadní a nakonec byl i Tribunálem akceptován. Ve své podstatě Komise přichází s tvrzením, že veřejná podpora kompenzačního charakteru má jen odstranit hrubé nerovnosti na trhu, nikoliv zajistit absolutně shodné podmínky; to konečně vyplývá i ze samotné povahy podpory, která je institutem výjimečným. Tribunál konečně také podotkl, že pravidla Smlouvy týkající se veřejných podpor směřují k zajištění nikoliv bezvadné hospodářské soutěže, ale skutečné a účinné hospodářské soutěže.

Pokud jde o námitku žalobců týkající se údajné neexistence narušení vnitřního trhu, Komise své rozhodnutí prohlašující režim podpory za neslučitelný odůvodnila, a to tím, že hospodářská soutěž a obchod mezi členskými státy jsou narušeny. Jako důvod uvádí, že úlevy na sociálních příspěvcích jsou poskytnuty všem podnikům, mezi nimiž jsou podniky, které vykonávají hospodářské činnosti, jež jsou předmětem obchodu mezi

členskými státy. Na základě informací poskytnutých italskými orgány bylo konstatováno, že podniky, které byly příjemci, byly činné zejména v odvětvích, která jsou předmětem intenzivního obchodu, jako například odvětví řemeslné výroby a odvětví služeb. Tribunál konstatoval, že soudní přezkum analýzy režimu podpory (vzhledem k narušení vnitřního trhu), který Komise měla provést, se liší podle toho, o jaký režim se jedná. Co se týče individuálních podpor, Soudní dvůr Evropské unie ověřuje, zda odůvodnění napadeného rozhodnutí vychází za účelem prokázání, že zkoumané opatření může ovlivnit obchod mezi členskými státy a mít dopad na hospodářskou soutěž. To se týká konkrétních skutečností, jako je zejména velikost podniku příjemce, jeho vývozní aktivity, výše podpory. Soudní dvůr Evropské unie vyžaduje konkrétní hospodářskou analýzu situace trhu. Při tomto režimu podpory se Komise rovněž nemůže omezit na abstraktní analýzu. Soudní dvůr Evropské unie rovněž ověřuje, zda Komise vycházela z konkrétních skutečností týkajících se například charakteristik režimu podpory nebo dotčeného trhu pro účely posouzení dopadu podpory.

Naopak, co se týče víceodvětvových režimů podpory, Komise se může omezit na prostudování charakteristik dotčeného programu, aby posoudila, zda z důvodu vysokých částek nebo procentních podílů podpor, charakteru podporovaných investic nebo jiných podmínek, které tento program stanoví, zajišťuje příjemcům podstatnou výhodu vzhledem k jejich soutěžitelům a zda může podstatně prospět podnikům, které se účastní obchodu mezi členskými státy.

Zmíněné metodiky jsou tak zcela zásadně odlišné. U individuálních podpor Komise musí přezkoumat, zda podpora, kterou příjemce obdržel, je způsobilá narušit vnitřní trh vzhledem k individuálním okolnostem – tedy i vzhledem k velikosti příjemce podpory a druhu podnikatelské činnosti. U plošných, víceoborových režimů postačí jen prosté zkoumání, zda velikost podpory jako takové může narušit vnitřní trh. Argumenty, že

v konkrétních případech k tomu nedošlo (a ani dojít nemohlo), nejsou podstatné. Jinými slovy: pokud by v posuzovaném případě Italská republika přistoupila k individuálním podporám žalobců, je možné, že by podpora byla shledána jako slučitelná. V daném případě se tak však nestalo.

Nehledě na výše uvedené Tribunál konstatoval, že i za předpokladu, že většina podniků, které jsou příjemci, svou činnost vykonávala pouze na místní úrovni, by tato okolnost nebyla relevantní. Dle závěru Tribunálu totiž podpora může ovlivnit obchod mezi členskými státy a narušit hospodářskou soutěž. I tehdy, když podniky, které jsou jejími příjemci, nacházející se v hospodářské soutěži s výrobci jiných členských států vykonávají svou činnost výlučně na místní úrovni. Pokud totiž členský stát poskytne podniku podporu, může zůstat tuzemská produkce zachována nebo může být zvýšena s tím důsledkem, že možnosti podniků usazených v jiných členských státech vyvážet své výrobky na trh tohoto členského státu jsou sníženy.

Argumentaci i přesnou analýzu, zda opatření zakládá režim nedovolené veřejné podpory, bych rád demonstroval na rozsudku Tribunálu ve spojených věcech T-227/01 až T-229/01, T-265/01, T-266/01 a T-270/01. Judikát jsem zvolil nejen pro jeho preciznost (ať již ze strany napadeného rozhodnutí Komise či Tribunálu), ale i pro samotný napadený režim podpory, kterým bylo daňové zvýhodnění.

V období mezi 1. lednem 1995 a 31. prosincem 1995 poskytovalo Španělské království za provedené investice do nových hmotných pevných aktiv překračující 2,5 miliardy španělských peset slevu na dani ve výši 45 % investované částky. Platnost tohoto režimu byla opakovaně prodlužována až do roku 1999 včetně; obdobný režim platil v dalších provinciích Španělského království. Od roku 1996 registrovala Komise stížnosti proti takovýmto daňovým úlevám. V srpnu 1999 zahájila Komise formální vyšetřování těchto slev, přičemž 11. července 2001

byla tato daňová opatření shledána jako veřejná podpora neslučitelná s vnitřním trhem. Své závěry opřela o tři tvrzení:

1. Dotčené slevy na dani představují státní podpory, neboť svým příjemcům zprostředkují výhodu spočívající ve snížení nákladů, které obvykle zatěžují jejich rozpočet a způsobují ztrátu daňových příjmů dotčeného územně správního celku. Dotčené slevy na dani jsou selektivní povahy, neboť zvýhodňují některé podniky, které podnikají investice překračující práh 2,5 miliardy španělských peset. Podpůrně tato specifická povaha rovněž vyplývá z existence posuzovací pravomoci správce daně v rámci provádění dotčených režimů, neboť má při stanovení investované částky a hodnoty investičního procesu prostor pro uvážení, a to z důvodu nedostatku přesných definic těchto pojmů.

Na této argumentaci je přímo modelově vidět, jak se Komise vypořádala s požadavkem na specifičnost konkrétního opatření. Poukázala jak na selektivní povahu plynoucí z hranice nutné investice pro uplatnění slevy na dani, tak i na diskreční pravomoci orgánu veřejné moci.

2. Komise konstatovala, že slevy na dani představují protiprávní podpory. Měla za to, že pravidlo de minimis není použitelné a že se nejedná o existující podpory. Odmítla rovněž argument vycházející z porušení zásad ochrany legitimního očekávání a právní ochrany, neboť jde o neoznamované nové podpory a neboť se domnívala, že neposkytla žádnou konkrétní záruku, která by umožňovala chovat opodstatněné naděje ohledně legality a slučitelnosti dotčených podpor.
3. Komise se domnívala, že dotčené režimy podpor jsou neslučitelné se společným trhem. Podle Komise se na takovéto úlevy nemohla vztahovat žádná z regionálních výjimek, které jsou stanoveny v čl. 107 odst. 3 Smlouvy. Provincie, kde musely být provedeny investice, aby investor mohl čerpat daňovou úlevu, totiž nemohly využít výjimky stanovené v čl. 107 odst. 3 písm. a) Smlouvy z důvodu příliš vysokého

hrubého domácího produktu na obyvatele. Kromě toho podpory ve prospěch investičních výdajů, které neodpovídají definici stanovené právem Společenství, by mohly být považovány za provozní podpory, které jsou v zásadě zakázány.

Argumentace Komise je v daném případě ukázkově kaskádovitá. Komise nejprve opatření definuje jako podporu, následně se zabývá otázkou, zda je tato podpora protiprávní. Poté, co byly obě otázky zodpovězeny kladně, se Komise potýkala s otázkou, zda je tato protiprávní podpora slučitelná s vnitřním trhem. Když dospěla k závěru, že tomu tak není, přistoupila k uložení povinnosti přijmout opatření k navrácení podpor.

Rozhodnutí bylo napadeno žalobou, přičemž Tribunál se musel vypořádat s několika argumenty.

Nejprve musel soud přezkoumat, zda slevou na dani došlo ke snížení daňových příjmů. Byť se takováto skutečnost jeví jako zcela samozřejmá, v žalobě byl vznesen argument, že tvrzení Komise v napadených rozhodnutích, podle něhož dotčené slevy na dani s sebou nesou snížení daňových příjmů, předpokládá, že existuje obecná míra zdanění. Ve vztahu k ní představuje jakékoli zmírnění daňové zátěže ztrátu zdrojů, a tudíž státní podporu. Žalobce podotýkal, že taková míra neexistuje, a zdůrazňoval, že právní předpisy všech členských států obsahují formy osvobození. K tomu Tribunál uzavřel, že pojem „podpora“ zahrnuje nejen pozitivní plnění, jako jsou dotace, ale rovněž různé formy opatření, která snižují náklady, jež obvykle zatěžují rozpočet podniku. Tato opatření tak, aniž by byla dotacemi v užším slova smyslu, mají tutéž povahu a stejné účinky. Opatření, kterým veřejné orgány poskytují určitým podnikům osvobození od daně, jež sice není spojeno s převodem státních prostředků, ale staví příjemce do příznivější finanční situace oproti ostatním poplatníkům, je státní podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy. Argument, že neexistuje obecná míra zdanění, Tribunál odmítl s poukazem na skutečnost, že v posuzovaném případě dotčená čtyřicetipětiprocentní sleva na dani přináší

podnikům, které jsou jejich příjemci, snížení jejich daňového zatížení ve výši 45 % investované částky, ze které lze slevu poskytnout. Při neexistenci této slevy na dani totiž musí podnik uhradit celou konečnou částku splatné daně. Podnik, který je příjemcem této slevy na dani, je tedy v příznivějším finančním postavení, než je postavení ostatních poplatníků.

Vypořádání se s výše uvedenou námitkou bylo stručné, nicméně žalobnímu důvodu nelze upřít racionální jádro. Žalobce v podstatě namítal, že slevy na dani jako takové jsou běžné, a proto jsou legální. Navíc žalobce argumentuje tím, že je čistě na zákonodárci, jakou míru zdanění zvolí; sleva na dani tak není podporou, pouze vyjádřením vůle zákonodárce, co se výše daňové zátěže týče. Je zde však nutno vnímat rozdíl mezi sazbou daně a možností daňového odpočtu. Právě to, že jeden subjekt může uplatnit daňový odpočet, zatímco druhý nikoliv, vyvrací argument žalobce: aby se nejednalo o podporu, musela by být snížena samotná sazba daně.

Druhý argument žalobce vycházel z tvrzení, že opatření nenarušuje hospodářskou soutěž a nemá účinky na vnitřní trh. Žalobce tvrdil, že i když celkové daňové zatížení může případně ovlivnit strategii podniků, není tomu tak v případě pouhé pobídky dočasné povahy, která není rozhodujícím faktorem konkurenceschopnosti podniků. Není tudíž obhajitelné systematicky vycházet z toho, že se podniky nebo odvětví, která mají prospěch z jakéhokoli zmírnění daňového zatížení, nacházejí v lepším soutěžním postavení. Daňová zátěž nadto není jediným faktorem, který ovlivňuje hospodářské chování podniků. Je rovněž třeba vzít v úvahu takové faktory, jako jsou obchodněprávní a pracovněprávní předpisy nebo předpisy v oblasti sociálního zabezpečení. Tato opatření mají podle žalobce výrazně větší vliv, než je vliv, který Komise připisovala dotčeným slevám na dani.

Argumentace žalobce se zdá přesvědčivá. Přesto Tribunál tuto argumentaci odmítl z několika důvodů. Předně soud vyšel ze závěru, že Komise se může omezit jen na zkoumání obecných charakteristických znaků dotčeného režimu

podpory, aniž by byla povinna přezkoumat každý konkrétní případ použití. Tento závěr byl již judikován ve věci C-248/84⁴⁹, následně pak několikrát zopakován.⁵⁰ Tento závěr může působit poněkud alibisticky, ale je logický. Za neslučitelnou je považována taková podpora, která je způsobilá narušit vnitřní trh; k samotnému narušení dojít nutně nemusí. Proto se Komise může zaměřit jen na ony obecné znaky. Nutno podotknout, že argumentace dokladující, že konkrétní režim trh nenarušil je poměrně častá, o čemž svědčí i opakovaná citace judikatury na toto téma. Navíc soud použil i související argument, že pokud finanční podpora poskytnutá státem nebo ze státních prostředků posiluje postavení podniku vůči jiným konkurenčním podnikům v rámci obchodu uvnitř Evropské unie, musí být tento obchod považován za ovlivněný danou podporou, přestože se podnik, který je jejím příjemcem, sám o sobě na vývozu nepodílí. Jinými slovy soud konstatoval, že režim je způsobilý narušit vnitřní trh i tehdy, pokud podporovaný subjekt obchoduje jen na trhu v dané zemi. Stále se jedná principiálně o tentýž argument: postačí, je-li režim podpory způsobilý vnitřní trh narušit. Závěry takto učiněné nelze zpochybnit na základě skutečnosti, že uvedená daňová zvýhodnění jsou dočasné povahy, že jejich vliv je omezený a není rozhodující nebo také že nepředstavují jediný faktor, který je třeba vzít v úvahu. Není totiž nutné, aby narušení hospodářské soutěže (nebo možnost takového narušení) a ovlivnění obchodu uvnitř Evropské unie bylo citelné nebo podstatné.

Výše popsané rozhodnutí je z mého úhlu pohledu zajímavé pro komplexnost argumentace. I když se nejobsažnější část rozhodnutí zaobírala jinými argumenty žalobce (zneužití pravomoci Komise, zásada legitimního očekávání), komentovaná pasáž se dle mého názoru velmi kvalitně vypořádává s argumenty typickými pro ospravedlnění nelegálního daňového zvýhodnění. Je třeba mít na paměti, že daňové úlevy jsou velmi populární investiční pobídkou, přičemž argumentace poskytovatelů podpory se ubírá nejčastěji směrem, který byl použit v posuzovaném případě. Kromě výše uvedených argumentů se velmi často

⁴⁹ Sbírka soudních rozhodnutí (1987), s. 4013, bod 18.

⁵⁰ Např. spojené věci C-15/98 a C-105/99, bod 51.

takováto podpora obhajuje i údajnou podporou regionu apod. Tak tomu bylo i v daném případě. Regiony, kde bylo daňové zvýhodnění aplikováno, však zcela jasně vypadávaly z kategorie regionálních výjimek pro příliš vysokou míru HDP na obyvatele. Ohledně cílů již bylo konstatováno, že cíl, který opatření sleduje, nemůže vést k vyloučení kvalifikace tohoto opatření jako státní podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy.⁵¹ Soud jednoznačně takovou argumentaci odmítl s tím, že pokud bychom totiž tuto úvahu přijali, stačilo by, aby se veřejné orgány odvolávaly na legitimitu cílů sledovaných přijetím opatření podpory. Tím by toto opatření mohlo být považováno za obecné opatření, na něž je použití čl. 107 odst. 1 Smlouvy vyloučeno. Toto ustanovení přitom nerozlišuje na základě příčin či cílů státních opatření, ale vymezuje je v závislosti na jejich účincích.

3.1.1. Testování poskytnuté veřejné podpory v rámci principu soukromého investora

Princip soukromého investora je způsobem, kterým se ověřuje, zda poskytnuté prostředky jsou veřejnou podporou. Poskytnutá podpora může být slučitelná v případě, kdy se stát chová stejným způsobem, jakým by se v obdobné situaci zachoval soukromý subjekt. Zjednodušeně řečeno, veřejná podpora je poskytnuta kdykoliv, kdy stát poskytne příjemci podpory prostředky, které by za takových okolností soukromý investor neposkytl, a to bez ohledu na jakékoliv další politické, sociální či filantropické aspekty.⁵² Princip soukromého investora se aplikuje jak na podporu poskytnutou soukromým podnikům, tak i na podporu poskytnutou státním podnikům. To vyplývá z článku 345 Smlouvy, který stanoví, že Smlouva se nijak nedotýká úpravy vlastnictví, jež je uplatňované v členských státech. Jinými slovy je Smlouva neutrální, co se týče možnosti členského státu

⁵¹ Viz Sbírka soudních rozhodnutí (1987), s. 901, bod 8.

⁵² Viz Stanovisko generálního advokáta Jacobse ve spojených případech C-278/92, C-279/92 a C-280/92, Španělsko versus Komise. Na druhou stranu se zde ale potýkáme s problémem, že modelový investor je oproštěn od jakýchkoliv dalších vlivů a je chápán jen jako chladně ekonomicky kalkulující subjekt. Je otázkou, zda takový modelový investor skutečně existuje. Kriticky k principu soukromého investora srov. ABBAMONTE, G. B., *Market economy investor principle : a legal analysis of an economic problem*, European Competition Law Review, 1996, č. 4, s. 288 a násl.

zvolit si mezi veřejným a soukromým vlastnictvím, a nijak se netýká možnosti státu vstoupit do smíšeného hospodářství. Na druhou stranu toto oprávnění nevyjímá podniky ve vlastnictví státu z pravidel hospodářské soutěže.⁵³

Přesný původ principu soukromého investora je těžko dohledatelný. Jednou z prvních zmínek je směrnice 81/363/EEC o podpoře na stavbu lodí. Stanoví, že koncept podpory zahrnuje jakékoliv prvky podpory obsažené ve finančních opatřeních členského státu ve vztahu k podnikům zabývajícím se stavbou či opravou lodí, které jsou členským státem přímo či nepřímo kontrolovány. Přitom taková opatření nelze považovat za poskytnutí rizikového kapitálu v souladu s běžnými obchodními zvyklostmi v tržním hospodářství.⁵⁴

Princip soukromého investora byl následně poměrně zdařile vymezen v rozhodnutí ESD případ C-234/84 *Belgie vs. Komise*. Zde se mimo jiné uvádí: „Vhodnou cestou k určení, zda opatření zakládá veřejnou podporu, je stanovení, zda, za jakých podmínek a v jakém rozsahu je podnik schopen získat sumu na kapitálových trzích. V případě podniku, jehož základní kapitál je téměř celý v držení orgánů veřejné moci, je třeba posoudit, zda by privátní akcionář s ohledem na rentabilitu vložených prostředků bez zvažování sociálních, regionálních a sektorálních dopadů, akciový kapitál upsal či nikoliv.“⁵⁵

Soukromý investor není nucen upřednostňovat vždy jen tu nejvýnosnější investici, stejně tak nemusí být nucen realizovat zisk v co nekratší době, nicméně výnosnost investice musí být zřejmá v dlouhodobém horizontu. Podnikatelské riziko je přitom nutno samozřejmě zohlednit také. V takovém případě tedy může být slučitelné se zásadou soukromého investora, když v počátku převažují ztráty nad zisky. Je tomu tak typicky nejen při zahájení realizace podnikatelského

⁵³ Viz bod 4 sdělení Komise o použití článků 92 a 93 SES a článku 5 směrnice 80/723/EEC k veřejným podnikům ve výrobním sektoru. K pojmu smíšené hospodářství (v originále „mixed economy“) odkazují na definici obsaženou v LEONARD, T. M., *Encyclopedia of the Developing World*, sv. 2., Routledge, 2006, s. 1064.

⁵⁴ Srov. ANESTIS, P.; MAVROGHENIS, S., *The Market Investor Test* in Rydelski, M. S. *The EC State Aid Regime : Distoritve Effects of State Aid on Competition and Trade*, Cameron May, 2006, s. 110.

⁵⁵ Viz KINCL, M., *Princip soukromého investora*, Právní rádce, roč. 12, sv. 11, s. 31.

záměru, ale i například v situaci, kdy ovládající společnost poskytne finanční subvenci společnosti ovládané pro překonání momentálních obtíží. A to tehdy, je-li v budoucnu realizovatelný zisk z činnosti ovládané společnosti, který převyší takovouto subvenci. Je zřejmé, že právě tato situace je velmi blízká finanční podpoře ze strany státu ve prospěch podniku, který stát částečně nebo zcela ovládá. K tomu však Tribunál podotkl, že soukromý investor bude vždy mít zájem dosáhnout rozumné návratnosti své investice, a to dokonce i v případě, kdy investuje do společnosti, jejímž je sám podílníkem. Jelikož jednání soukromého investora je vedeno snahou o dosažení zisku, průměrná návratnost investice musí být v souladu s představou informovaného investora o maximalizaci zisku bez podstupování nepřiměřeného rizika ve srovnání s ostatními účastníky na trhu. V souladu s tímto investor při výpočtu návratnosti své investice očekává, že se mu podaří získat alespoň průměrný výnos v daném průmyslovém odvětví.⁵⁶ Soukromý investor tedy nikdy nebude investovat více, než kolik činí průměrný výnos v daném odvětví, ledaže by mohl rozumně očekávat výnos nadprůměrný. Stejně tak soukromý investor nebude při výši své investice zohledňovat eventuelní sociální dopady, ledaže by pro něj znamenaly přímý zisk.

Pokud jde o otázku, v jakém časovém okamžiku se má přistoupit k testu soukromého investora, bylo uzavřeno, že v okamžiku, kdy stát poskytuje veřejnou podporu. Ve věci Francie proti Komisi ESD konstatoval, že bylo pochybením Komise, pokud poskytnutou podporu neposuzovala v kontextu s dobou poskytnutí.⁵⁷ To odpovídá logice, neboť soukromý investor zvažuje svoji investici až do posledního okamžiku a není vázán striktními byrokratickými procedurami schvalování investice. Stát naopak může potřebovat více času pro poskytnutí podpory, doba od schválení investice do její realizace může být (a v praxi také bývá) dlouhá; je tedy nutné, aby stát až do posledního okamžiku jednal jako soukromý investor a účelnost své investice zvažoval.

⁵⁶ Viz rozhodnutí Tribunálu ve spojených případech T-228/99 a T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale a Land Nordrhein-Westfalen versus Komise.

⁵⁷ Viz rozsudek ESD ve věci C-482/99, Francie versus Komise.

Analogicky k principu soukromého investora je nutno postupovat v případě, kdy stát poskytuje podporu soutěžiteli ve formě prominutí plateb. V daném případě se pak musí posuzovat, zda se poskytovatel podpory chová stejně, jak by činil soukromý věřitel.

Je však nezbytné si uvědomit, že přístup soukromého investora a soukromého věřitele je rozdílný. Precizně jej formuloval generální advokát Maduro ve věci Španělsko proti Komisi.⁵⁸ Zatímco soukromý investor svou činností u dotyčných podniků usiluje o dosažení zisku, věřitel se snaží, aby mu dlužník nacházející se ve finanční tísní zaplatil dlužné částky.⁵⁹ Investor si může zvolit investici, jejíž návratnost mu bude připadat nejlepší. Kapitál, který je připraven investovat, je teoreticky dostupný za stejných podmínek každému subjektu na trhu. Věřitel se však v takové situaci nenachází. Věřitel je již zapojen do výsadního vztahu s dlužnickým podnikem, jemuž může být ochoten poskytnout nové výhody formou prominutí nebo restrukturalizace dluhů. Kapitál, o němž se v takovém případě jedná, není nabízen „na trhu“. Není dostupný všem hospodářským subjektům za stejných podmínek. Tento kapitál je poskytován pouze s ohledem na zájmy obou stran. V důsledku tohoto rozdílu mezi oběma situacemi je třeba také odlišně posuzovat srovnání mezi chováním orgánů veřejné moci a chováním soukromého subjektu. V případě investování probíhá srovnání „v běžných tržních podmínkách“. Je-li kapitál umístován, a to i v podniku v nesnázích, za podmínek vhodných pro investora, který tak může očekávat jeho finanční návratnost v krátkodobějším či dlouhodobějším výhledu, nelze hovořit o výhodě a o narušování hospodářské soutěže. Ve vztahu mezi věřitelem a dlužníkem je situace jiná. Zde je možné vycházet pouze z „podmínek obdobných tržním“.⁶⁰

⁵⁸ Viz stanovisko generálního advokáta Madura ve věci C-276/02, bod 23.

⁵⁹ Viz rozsudek ve věci Španělsko proti Komisi C-342/96.

⁶⁰ Viz stanovisko generálního advokáta Jacobse ve věci DM Transport C-256/97.

Jedním z příkladů aplikace testu soukromého věřitele je věc Španělsko proti Komisi,⁶¹ která je dle mého názoru ukázkovou kombinací dříve proklamovaných zásad pro posouzení, zda jednání státu při poskytování podpory je v souladu s jednáním soukromého věřitele. V roce 1991 Španělsko privatizovalo významného výrobce a prodejce porcelánu společnost Grupo de Empresas Álvarez S.A. Následně Komise schválila poskytnutí veřejné podpory ve prospěch Grupo de Empresas Álvarez S.A.⁶² za podmínky, že se španělské orgány zdrží poskytnutí jakékoli další nové podpory a budou plně uplatňovat restrukturalizační plán, který sdělily. Grupo de Empresas Álvarez S.A. a její dceřiná společnost Vidrios Automáticos del Noroeste S.A. však v průběhu tří let následujících po tomto povolení neplnily své daňové povinnosti a povinnost odvádět pojistné na sociální zabezpečení. Poté, co byla na návrh obou těchto společností prohlášena jejich platební neschopnost, daňová správa uzavřela dne 14. dubna 1998 zvláštní dohodu s každou z těchto dvou společností. Na základě těchto dohod byly prominuty přibližně dvě třetiny stávajícího dluhu na daních a pro zaplacení jeho zbytku bylo povoleno posečkání. Dále bylo povoleno i dlouhodobé časové rozložení splátek, a to s počátečním odkladem na dva roky s následnými čtvrtletními splátkami po dobu deseti let počínaje 1. lednem 2000, pod podmínkou, že podniky budou dodržovat splátkový kalendář a včas splní své pozdější daňové povinnosti. Tyto podmínky musely být dodrženy pod sankcí ukončení dohod, v důsledku této sankce by se obnovil původní dluh v celé své výši. Obdobnou dohodu pak s oběma společnostmi uzavřela správa sociálního zabezpečení. V průběhu roku 2001 pak byly tyto dohody španělskými úřady vypovězeny pro neplnění podmínek a následně bylo přistoupeno k exekuci majetku obou společností.

Komise shledala v jednání španělských úřadů nedovolenou veřejnou podporu, neboť Španělské království nepřijalo opatření stanovená španělskými právními předpisy (zvláštní exekuční řízení) s cílem zabránit tomu, aby podniky

⁶¹ Viz rozsudek ESD ve věci C-276/02.

⁶² Viz rozhodnutí Komise ze dne 15. 7. 1997, publikováno v Úředním věstníku 1998, L. 164, s. 30.

pokračovaly ve své činnosti, aniž by dodržovaly své daňové povinnosti a povinnosti vůči systému sociálního zabezpečení. Dovodila, že z chování státu není možno v žádném případě dojít k závěru, že jednal jako soukromý věřitel usilující o získání alespoň malé části dlužných daní a pojistného na sociální zabezpečení nazpět. ESD vyhověl žalobě Španělska a napadené rozhodnutí Komise zrušil, neboť se prokázalo, že španělské orgány v období od ledna 1997 do ledna 2001 podnikly kroky k vymáhání pohledávek státu za oběma společnostmi a k tomu, aby je přiměly plnit jejich povinnosti. ESD tedy shledal, že v daném případě Španělsko jednalo v souladu s principem soukromého věřitele.

Je otázkou, zda lze závěry z toto rozhodnutí generalizovat tak, že podniknutí jakýchkoliv kroků, které vedou k uspokojení alespoň částečné úhrady dluhu, automaticky znamená, že jsou splněny podmínky jednání v souladu s principem soukromého věřitele. Domnívám se, že tomu tak není; závěry ESD směřují k tomu, že snaha o získání alespoň části prostředků je v souladu s jednáním soukromého věřitele, avšak nikoliv automaticky dostačující. Již v minulosti ESD konstatoval, že soukromý věřitel je veden snahou o návratnost dlužných prostředků, a proto se snaží o uzavření smlouvy, na jejímž základě dojde k odložení plateb či k platbám po splátkách za účelem usnadnění zaplacení celé dlužné sumy.⁶³ Z toho tedy vyplývá, že v posuzovaném případě jednaly španělské orgány v souladu s chováním soukromého věřitele, neboť odsunutím termínu splatnosti zvýšily šanci na vydobytí celé pohledávky. Skutečnost, že se tak nestalo, pak Španělsko opět řešilo v souladu s principem soukromého věřitele, když přistoupilo k exekuci majetku dlužníka, aby získalo na dluhu alespoň část.

Snaha o návratnost půjčky je alfou a omegou jednání soukromého věřitele. Poskytnutí půjčky či odložení její splatnosti bez toho, že by na takovém kroku jakkoliv věřitel profitoval, je právě veřejnou podporou. Nejsou-li vyhlídky na návratnost půjčky, soukromý věřitel nepřistoupí na poskytnutí půjčky či na

⁶³ Viz rozsudek ESD ve věci Španělsko proti Komisi C-342/96.

prodloužení její splatnosti.⁶⁴ Rovněž tak soukromý věřitel nebude tolerovat nedodržení smlouvy o odložení splátek dluhu, je-li v postavení, které mu umožňuje efektivně se domoci části dluhu exekucí.⁶⁵

Nicméně i podmínka vymahatelnosti má své limity. V již citovaném stanovisku generálního advokáta Madura jsou precizně shrnuty důvody, kdy je upuštění od vymáhání pohledávky v souladu s principem soukromého věřitele. Dle judikatury Soudního dvora Evropské unie je k tomu třeba splnit tři podmínky. Za prvé musí být předem možno prokázat hospodářskou životaschopnost a zlepšení finanční situace podniku. Za druhé musí být učiněno vše, co by zamezilo poskytování dalších úvěrů a hromadění dalších dluhů. Za třetí musí mít stát možnost vymoci své dluhy v přiměřené lhůtě.⁶⁶ Je vhodné si povšimnout, že kritéria pro odpuštění části plateb jsou obdobná jako podmínky pro poskytnutí veřejné podpory podniku v obtížích, což je logické. V tak citlivé oblasti, jako je otázka legální veřejné podpory, je vzájemná konformita judikatury a právních předpisů více než žádoucí.

3.1.2 Limitace zákazu poskytnutí veřejné podpory

Smlouva o fungování Evropské unie zná i výjimky z obecného zákazu poskytování veřejné podpory. Tyto výjimky lze rozdělit na výjimky obecné a individuální.⁶⁷ Obecné výjimky jsou obsaženy v čl. 107 odst. 2 Smlouvy; jedná se o podporu, která je slučitelná vždy.

Dle článku 107 odst. 2 Smlouvy jsou tak vždy slučitelné:

- a) Podpory sociální povahy poskytované individuálním spotřebitelům za podmínky, že se poskytují bez diskriminace na základě původu výrobků. Jedná se o podporu, která musí vždy směřovat pro jednotlivce, nikoliv pro jejich zaměstnavatele. Ze zásady nediskriminace rovněž vyplývá, že

⁶⁴ Srov. stanovisko generálního advokáta La Pergoly ve věci C-342/96.

⁶⁵ Viz rozsudek Soudu prvního stupně ve věci T-36/99, bod 153 a následující.

⁶⁶ Viz pozn. 58, bod 40 a citace tam obsažené.

⁶⁷ Srov. KINCL, M., op. cit. sub 42, s. 55.

podpora musí být poskytnuta spotřebitelům čerpajícím službu či kupujícím zboží bez ohledu na původ výrobce.⁶⁸ Nejproblematictější pak působí podmínka sociální povahy takového opatření. V praxi tak byla shledána jako podpora podléhající této výjimce například podpora v letectví; bylo však třeba dodržet podmínku, že podpora byla určena jen pro určitou sociální skupinu pasažérů (typicky děti, zdravotně postižení pasažéři apod.), jejichž zvláštní povaha to opodstatňovala.⁶⁹

- b) Podpory určené k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi. Podmínkou je, že se opravdu musí jednat o zcela mimořádnou přírodní pohromu, nikoliv škodu způsobenou živlem, která je předvídatelná či běžná. Přirozeně nelze podat exaktní definici tak širokého pojmu, jako je přírodní pohroma, byť pokusy takového charakteru lze nalézt.⁷⁰ Stejně jako u každé škody je nutná příčinná souvislost mezi událostí a vznikem škody. Je také otázkou, zda by měla být podpora zaměřena jen na náhradu faktické škody, či i na ušlý zisk. Osobně se kloním k závěru, že v daném případě by měla převažovat umírněnost a měla by se hradit jen skutečná škoda. Na závěr pak ještě podotýkám, že toto ustanovení nekryje jen živelní pohromy, ale jakékoliv události spojované s vyšší mocí; nic nevylučuje použití takového ustanovení i na jiné mimořádné události související s činností člověka (katastrofa srovnatelná s explozí reaktoru jaderné elektrárny, únik ropy při potopení tankeru, teroristický útok atd.).
- c) Podpory poskytované hospodářství určitých oblastí Spolkové republiky Německo postižených rozdělením Německa, pokud jsou potřebné k vyrovnaní hospodářských znevýhodnění způsobených tímto rozdělením. V posledních letech není tato výjimka využívána. Přelomovým v daném případě byl rozsudek ve spojené věci Volkswagen AG a Volkswagen

⁶⁸ Srov. EVANS, A., MARTIN, S., Socially Acceptable Distortion of Competition Community Policy on state Aids, *European Law review*, 1991, č. 16, s. 79 a násl.

⁶⁹ Srov. např. rozhodnutí Komise o schválení veřejné podpory ve prospěch leteckých služeb mezi Francií a Korsikou, publikováno v Úředním věstníku ze dne 8. 5. 2003 C 110, s. 13 (rozhodnutí N 26/03).

⁷⁰ Srov. např. pokyny Komise pro veřejnou podporu v zemědělství, bod 11.3.1, publikováno v Úředním věstníku ze dne 1. 2. 2000, C 28, s. 2 a násl.

Sachsen GmbH⁷¹, který prakticky vyloučil využití této výjimky, pokud jednoznačně nebylo prokázáno, že ekonomické znevýhodnění vzniklo v době před sjednocením. I tak však musí být využití této výjimky velmi striktní. V současné době, tedy více než dvacet let po sjednocení Německa, se zdá nepravděpodobné, že by tato výjimka našla uplatnění.⁷²

Individuálními výjimkami jsou výjimky obsažené v čl. 107 odst. 3 Smlouvy. Za slučitelné tedy mohou být považovány:

- a) Podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností, jakož i rozvoji regionů uvedených v článku 349 s ohledem na jejich strukturální, hospodářskou a sociální situaci.⁷³ Jedná se o tzv. horizontální pravidla, která se uplatňují napříč průmyslovými odvětvími. Komise přijala řadu opatření týkajících se slučitelné veřejné podpory dle čl. 107 odst. 3 písm. a). Za nejvýznamnější lze považovat Pokyny k regionální podpoře, aktuálně pak Pokyny k regionální podpoře na období 2007–2013.⁷⁴ Blíže o tom pojednává následující podkapitola této práce.
- b) Podpory, které mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu anebo napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu. Tento druh veřejné podpory zatím není upraven žádným sekundárním předpisem, proto může být jeho výklad volnější. Přesto však lze vycházet z obecných principů, které jsou

⁷¹ Viz rozsudek ESD ve spojených věcech C 57/00 a C-61/00; k tomu srov. PERRY, B., State Aids to the Former East Germany : A Note on the VW/Saxony Case, *European Law Review*, 1997, č. 1, s. 85 a násl.

⁷² I z toho důvodu obsahuje Lisabonská smlouva v čl. 107 ustanovení, že pět let po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost může Rada na návrh Komise přijmout rozhodnutí, jímž se toto písmeno zruší.

⁷³ Čl. 349 Smlouvy stanoví, že s ohledem na strukturální sociální a hospodářskou situaci Guadeloupu, Francouzské Guayany, Martiniku, Réunionu, Svatého Bartoloměje, Svatého Martina, Azor, Madeiry a Kanárských ostrovů, která je prohlubována jejich odlehlostí, ostrovní povahou, malou rozlohou, složitým povrchem a podnebím a hospodářskou závislostí na malém množství produktů, přičemž neměnnost a spolupůsobení těchto faktorů vážným způsobem ohrožuje jejich rozvoj, přijímá Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem konkrétní opatření zaměřená zejména na vytvoření podmínek pro uplatnění smluv v těchto regionech, včetně společných politik. Pokud jsou dotyčná konkrétní opatření přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem.

⁷⁴ Úřední věstník ze dne 4. 3. 2006, C 54, s. 13.

pro veřejnou podporu signifikantní. Je nepochybné, že veřejná podpora opírající se o tuto výjimku bude vždy limitována. Pokud se nápravy poruchy v hospodářství členského státu týče, bude vždy nutné, aby se zaměřovala na odstranění poruchy v hospodářství jako celku, nikoliv jen na pomoc konkrétním podnikům. Porucha v hospodářství dotčeného členského státu musí dosáhnout značné intenzity; nejedná se v daném případě o zasažení jednoho průmyslového odvětví, byť významného, ale opravdu o kolaps hospodářského sektoru. Pokud jde o podporu určenou na významný projekt společného evropského zájmu, je nutno, aby takový projekt ovlivnil vícero členských států, potažmo Evropskou unii jako celek. Může se typicky jednat o významnou investiční akci v infrastruktuře, energetice apod.

- c) Podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem. Jedná se o nejčastěji využívanou výjimku. Právě na základě tohoto ustanovení vznikly tzv. blokové výjimky, o kterých je pojednáno níže v samostatné pasáži.
- d) Podpory určené na pomoc kultuře a zachování kulturního dědictví, jestliže neovlivní podmínky obchodu a hospodářské soutěže ve Společenství v míře odporující společnému zájmu. Je nutno si uvědomit, že se stále jedná o veřejnou podporu, tedy o podporu účastníka hospodářské soutěže. Za příklad sekundárního předpisu upravujícího veřejnou podporu v této oblasti lze jistě považovat sdělení Komise o některých právních aspektech týkajících se filmových a ostatních audiovizuálních děl (sdělení o filmu).⁷⁵
- e) Jiné kategorie podpor, které určí Rada na návrh Komise rozhodnutím přijatým kvalifikovanou většinou. Jedná se o naprosto výjimečnou situaci,

⁷⁵ Úřední věstník C 43, 16. 2. 2002, s. 6.

v minulosti byly tyto kategorie podpor využity pouze ve vztahu k loďářství a zemědělským produktům.⁷⁶

Na základě článku 107 odst. 3 písm. a) a c) se začalo diskutovat o otázce tzv. blokových výjimek. Prvním výsledkem bylo nařízení Rady č. 994/98 o použití článků 92 a 93 Smlouvy o založení Evropského společenství na určité kategorie horizontální státní podpory.⁷⁷ Na základě čl. 1 odst. 1 zmíněného nařízení může Komise formou nařízení vyhlásit, že se společným trhem jsou slučitelné tyto podpory: podpora ve prospěch malých a středních podniků, výzkumu a vývoje, ochrany životního prostředí, zaměstnanosti a vzdělávání a podpora, jež odpovídá mapě poskytování regionální podpory schválené Komisí pro každý členský stát.

Komise se vydala cestou jednotlivých nařízení, která upravují veřejnou podporu pro různé oblasti.⁷⁸ V rámci sjednocení pravidel přistoupila Komise k vydání tzv. obecného nařízení o blokových výjimkách.⁷⁹ Nařízení vymezuje svoji působnost pozitivně a negativně. Pozitivní vymezení se týká kategorie podpor (regionální podpora; investiční podpora a podpora zaměstnanosti určená malým a středním podnikům; podpora na ochranu životního prostředí; podpora pro podniky nově založené ženami-podnikatelkami; podpora na poradenské služby ve prospěch malých a středních podniků a jejich účasti na veletrzích; podpora v podobě rizikového kapitálu; podpora na výzkum, vývoj a inovaci; podpora na vzdělávání; podpora pro znevýhodněné nebo zdravotně postižené pracovníky). Negativní se týká hospodářských odvětví (nařízení se nepoužije např. na podpory prvovýroby v zemědělství, ocelářského průmyslu či podpory v rybářství). Těžiště nařízení je ve zvláštní části věnované jednotlivým kategoriím podpory, která stanovuje jednotlivá kritéria pro poskytnutí veřejné podpory.

⁷⁶ Viz KINCL, M., op. cit. sub 42, s. 71 a citace tam obsažené.

⁷⁷ Úřední věstník L 142, 14. 5. 1998, s. 1; články 92 a 93 odpovídají nyní článkům 87 a 88 SES.

⁷⁸ Jedná se např. o podporu v podobě režimů rizikového kapitálu a podporu v oblasti výzkumu, vývoje a inovace, podporu malým a středním podnikům, podporu na ochranu životního prostředí atd.

⁷⁹ Nařízení Komise č. 800/2008, kterým bylo nahrazeno nařízení Komise č. 1628/2006.

Posledním pravidlem vyjímajícím některé typy veřejné podpory, které považují za nutné zmínit, je pravidlo de minimis. První zakotvení pravidla de minimis – tedy hranice, která odděluje bagatelní podporu – bylo ve sdělení Komise o pravidlu de minimis z 6. 3. 1996.⁸⁰ V současné době je pravidlo de minimis upraveno v nařízení Komise č. 1998/2006 ze dne 15. 12. 2006. Nařízení o pravidlu de minimis má poměrně široké uplatnění, omezení se vztahuje jen na oblast rybolovu, prvovýroby zemědělských produktů a zpracovatelský průmysl v zemědělství, exportní podporu, podporu pro podniky v obtížích, podporu na nabývání vozidel pro silniční nákladní dopravu. Nařízení stanoví, že nepřekročí-li částka veřejné podpory v kterémkoli tříletém období částku 200 000 eur či celková částka podpory de minimis udělená každému jednotlivému podniku činnému v odvětví silniční dopravy nepřesáhne 100 000 eur v kterémkoliv období tří fiskálních let, nevztahuje se na takovou podporu ust. čl. 107 odst. 1 Smlouvy a podpora v takovém případě nepodléhá oznamovací povinnosti Komisi.

3.1.3 Pravomoc a působnost Evropské komise v oblasti kontroly veřejné podpory

Postavení Komise v řízení o veřejné podpoře vychází primárně z čl. 108 Smlouvy. Ten dává Komisi pravomoc ve spolupráci s členskými státy zkoumat průběžně režimy podpor, jež existují v těchto státech, a navrhnout jim vhodná opatření, která vyžaduje postupný rozvoj nebo fungování společného trhu.

Zjistí-li Komise poté, co vyzvala zúčastněné strany k podání připomínek, že podpora poskytovaná některým státem nebo ze státních prostředků není slučitelná s vnitřním trhem podle článku 107 Smlouvy nebo že je zneužívána, rozhodne, že dotyčný stát ve lhůtě stanovené Komisí takovou podporu zruší nebo upraví. Nepodrobí-li se dotyčný stát tomuto rozhodnutí ve stanovené lhůtě, může Komise nebo jiný zainteresovaný stát předložit věc přímo Soudnímu dvoru. Komise musí být včas informována o záměrech poskytnout nebo upravit podpory, aby mohla podat svá vyjádření. Má-li za to, že takový záměr není

⁸⁰ Úřední věstník C 68, s. 9.

s ohledem na článek 107 slučitelný se společným trhem, zahájí neprodleně řízení o zrušení či navrácení podpory. Dotyčný členský stát neprovede zamýšlená opatření, dokud Komise v tomto řízení nepřijme konečné rozhodnutí.

Oprávnění založená citovaným článkem 108 Smlouvy byla následně upravena ve dvou předpisech. Jedná se především o nařízení Rady č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES⁸¹ a nařízení Komise č. 794/2004, kterým se provádí právě nařízení č. 659/1999. Pro snazší orientaci budu nadále pojednávat o obou těchto nařízeních zároveň jako o prováděcím nařízení; tam, kde to bude nutné, budu vždy jednotlivé předpisy rozlišovat dle čísel.

Řízení o veřejné podpoře před Evropskou komisí lze rozdělit na čtyři druhy:

1. řízení o oznámené podpoře;
2. řízení o protiprávní podpoře;
3. řízení o zneužití podpory;
4. řízení týkající se existujících režimů podpory.

Prováděcí nařízení stanoví, že členský stát musí notifikovat veškerou veřejnou podporu, kterou hodlá poskytnout. Výjimkou jsou jen odlišné režimy stanovené ve zvláštních předpisech⁸², přičemž členský stát je povinen informovat Komisi plně o všech rozhodných skutečnostech, aby se mohla Komise kvalifikovaně rozhodnout. Oznámení je zapotřebí učinit na zvláštním oznamovacím formuláři, jehož vzor je přílohou prováděcího nařízení.

Poté, co členský stát takto Komisi informuje, nesmí být oznámená podpora uskutečněna, a to až do doby, než Komise přijme (nebo se bude mít za to, že přijala) rozhodnutí schvalující tuto podporu.⁸³ Komise rozhodne ve lhůtě dvou měsíců po oznámení, že opatření buď nezakládá podporu, či že opatření je

⁸¹ Nařízení používá ještě staré označení dle Maastrichtské smlouvy.

⁸² Typicky blokové výjimky, o nichž je pojednáno výše.

⁸³ Viz čl. 3 nařízení Rady č. 659/1999.

podporou slučitelnou se společným trhem, nebo že existují pochybnosti o slučitelnosti takového opatření se společným trhem. Nerozhodne-li Komise ve lhůtě dvou měsíců nijak, považuje se souhlas za udělený a členský stát je oprávněn podporu realizovat.⁸⁴ Avšak i v případě, že Komise shledá podporu slučitelnou, může její poskytnutí odložit. Ve spojené věci TWD Textilwerke Deggendorf GmbH proti Komisi⁸⁵ byl řešen spor o pravomoc Komise podmíněčně odložit čerpání schválené podpory. ESD konstatoval, že Komise nepřekročila své pravomoci v případě, kdy po přezkoumání oznámené podpory členským státem (v daném případě Německem) přijala rozhodnutí, že taková podpora je slučitelná s vnitřním trhem. Avšak nesmí být poskytnuta dříve, dokud příjemce podpory nevrátí podporu, která již byla v minulosti čerpána a posléze shledána Komisí jako protiprávní. Soud dále konstatoval, že právo Komise rozhodnout o tom, že poskytnutá podpora musí být změněna (právo je Komisi dáno článkem 108 odst. 2 Smlouvy), zároveň vede k závěru, že rozhodnutí Komise, jímž je veřejná podpora schválena, může být podmíněné za účelem, že schválená podpora nemění obchodní podmínky v rozporu s veřejným zájmem. Dále pak Soud konstatoval, že riziko takové změny musí být posuzováno ve světle všech relevantních okolností, a to s ohledem na možný souběh již poskytnuté podpory s podporou novou i s ohledem na dosud nenavrácenou protiprávně poskytnutou podporu.

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že poslední věta článku 108 odst. 3 Smlouvy – tedy zákaz poskytnout podporu do doby, než o ní Komise rozhodne – je přímo aplikovatelná. V tomto ohledu ESD ve svém rozsudku ze dne 11. prosince 1973 ve věci 120/73, Lorenz vs. Německo⁸⁶, prohlásil, že okamžitá vynutitelnost zákazu provádění stanovená v uvedeném článku se rozšiřuje na veškerou podporu, která byla provedena bez oznámení. V případě oznámení je účinná v průběhu předběžného období, a pokud Komise použije sporné řízení, do konečného rozhodnutí. Hlavní a výlučná úloha vyhrazená Komisi články 107

⁸⁴ Viz čl. 4 nařízení Rady č. 659/1999.

⁸⁵ Spojené věci T-244/93 a T-486/93, publikováno ve Sbírce rozhodnutí (1995), II-02265.

⁸⁶ Sbírka rozhodnutí (1973) I-1471.

a 108 Smlouvy, již je zjištění případné neslučitelnosti podpory se společným trhem, je zásadně odlišná od úlohy vnitrostátních soudů, která spočívá v ochraně dodržování práv jednotlivců, jež jsou výsledkem přímého účinku zákazu stanoveného v poslední větě čl. 108 odst. 3 Smlouvy. Zatímco Komise musí zkoumat slučitelnost navrhované podpory se společným trhem, i když členský stát porušil zákaz provádění podpory, vnitrostátní soudy nečiní více, než že do konečného rozhodnutí Komise chrání práva jednotlivců, kteří se setkali s možným porušením zákazu uvedeného v poslední větě čl. 108 odst. 3 ze strany státních orgánů.

Přímý účinek článku 108 odst. 3 Smlouvy se vztahuje na veškerá opatření, jež byla realizována bez notifikace Komisi, či po notifikaci, ale před konečným rozhodnutím Komise. Komise není oprávněna rozhodnout, že je určité opatření neslučitelné s vnitřním trhem jen na základě toho důvodu, že opatření bylo realizováno v rozporu s článkem 108 odst. 3 Smlouvy. Pokud členský stát notifikoval již realizovanou veřejnou podporu, Komise se musí – stejně jako v případech řádně notifikované veřejné podpory – řádně zabývat všemi aspekty, které jsou pro posouzení slučitelnosti podpory se společným trhem relevantní.

Rozhodnutí Komise o tom, že opatření, které se realizovalo v rozporu s článkem 108 odst. 3 Smlouvy, je slučitelné s vnitřním trhem, nemá za následek *ex post* ospravedlnění porušení článku 108 odst. 3 Smlouvy. Takové rozhodnutí Komise je zásadně účinné pouze do budoucna. Porušení článku 108 odst. 3 Smlouvy nelze ospravedlnit ani tehdy, když členský stát notifikuje právní úpravu, která retroaktivně upravuje nenotifikovaný systém veřejné podpory tak, aby byl slučitelný se společným trhem, přičemž Komise notifikovanou právní úpravu jako celek schválí.⁸⁷

Komise má po notifikování veřejné podpory několik možností, jak rozhodnout. Může rozhodnout, že dané opatření nezakládá vůbec veřejnou podporu, nebo

⁸⁷ Viz FILÍPEK, M., Aplikace článku 88 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského společenství národními soudy, *Právní rádce*, roč. 14, č. 4.

rozhodne o tom, že opatření sice je veřejnou podporou, avšak slučitelnou. Tyto dva případy jsou pochopitelně pro členský stát příznivé. Poslední možností Komise je zahájení formálního vyšetřování v případě, kdy Komise shledá pochybnosti o slučitelnosti notifikované veřejné podpory se společným trhem.

Pochopitelně nelze, aby Komise posuzovala notifikovaný záměr příliš dlouho; zájem na urychleném vyřešení je značný. Komise proto musí rozhodnout ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy obdrží úplné oznámení o zamýšleném záměru členského státu. Přesto právě onen termín pro úplné oznámení dává Komisi možnost lhůtu k vyjádření prodloužovat. Oznámení je totiž považováno za úplné, pokud Komise nepožádá o další informace ve lhůtě dvou měsíců od obdržení oznámení nebo od obdržení požadovaných dodatečných informací. Kromě toho může být tato lhůta prodloužena se společným souhlasem Komise a dotyčného členského státu.

V případě, že Komise považuje poskytnuté informace za neúplné, je povinna požádat členský stát o všechny dodatečné nezbytné informace. Je nutno zdůraznit, že je povinností Komise vyžádat si veškeré dodatečné relevantní informace. Komise proto nemůže činit členský stát zodpovědným za to, že sám nedodal podání úplné. Pokud členský stát nedodá požadované informace, platí, že se oznámení považuje za vzaté zpět.

Pokud by Komise nerozhodla ve lhůtě dvou měsíců od obdržení úplného oznámení, následuje domněnka souhlasného rozhodnutí. Jedná se o domněnku vyvratitelnou; dotyčný členský stát může totiž následně provést opatření, o kterých bylo rozhodováno, až poté, co o nich předem podá Komisi oznámení, ledaže Komise rozhodne podle tohoto článku ve lhůtě 15 pracovních dnů od obdržení oznámení. Tato 15denní lhůta je tedy poslední šancí Komise zvrátit eventuální neblahé následky vlastní nečinnosti.

Pokud Komise přistoupí k formálnímu vyšetřovacímu řízení, shrne relevantní faktické a právní otázky, zahrne své předběžné hodnocení o charakteru

navrhovaného opatření jako podpory a vyloží pochybnosti o jeho slučitelnosti se společným trhem. Rozhodnutím Komise vyzve dotýčný členský stát a ostatní zúčastněné strany, aby předložily připomínky v předepsané lhůtě, která obvykle nepřesáhne jeden měsíc.

Zahájení formálního řízení má poměrně závažný procesní důsledek. Až do zahájení formálního řízení se komunikace odvíjí pouze na bázi Komise – dotčený členský stát. Zahájením formálního řízení ale může do procesu vstoupit tzv. zúčastněná strana, kterou je kterýkoliv členský stát, osoba, podnik nebo sdružení podniků, jejichž zájmy by mohly být ovlivněny poskytnutím podpory, zejména příjemce podpory, konkurenční podniky a profesní sdružení. Zúčastněná strana má právo předložit připomínky ke zjištění Komise. Je samozřejmé, že příjemce podpory bude vystupovat na obranu členského státu – tedy na obranu tvrzení, že poskytnutá podpora je slučitelná se společným trhem. Avšak možnost konkurence vstoupit do řízení se svými připomínkami může být pro členský stát a příjemce podpory fatální. Konkurence bude mít zájem dokázat eventuální neslučitelnost se společným trhem a bude také disponovat patřičnými konkrétními doklady z praxe.

Výsledkem formálního vyšetřování je jedno ze čtyř možných rozhodnutí Komise. Komise buď může shledat, že opatření nezakládá podporu, či zakládá podporu, avšak slučitelnou s vnitřním trhem. V tomto bodě je rozhodnutí téměř totožné s možností, kterou měla Komise před zahájením formálního vyšetřování, jen s tím rozdílem, že se předpokládá, že členský stát mezitím učinil úpravy, kterými byly odstraněny pochybnosti Komise. Dále může Komise podporu podmíněčně schválit. Poslední variantou je rozhodnutí Komise o tom, že podpora nemůže být uskutečněna.

Nesouhlasí-li členský stát s rozhodnutím Komise, je oprávněn podat návrh k soudnímu přezkumu.⁸⁸ Nicméně prováděcí nařízení dává Komisi právo autoremedury v případě, kdy poté, co členský stát měl možnost předložit své připomínky, Komise shledá, že rozhodnutí Komise bylo založeno na nesprávné informaci poskytnuté během řízení, která byla rozhodujícím faktorem pro rozhodnutí. Komise je však přesto povinna zahájit formální řízení a až poté své rozhodnutí zrušit.

Druhým typem řízení před Komisí je řízení o protiprávní podpoře. Jedná se o přezkoumání, zda již realizované opatření členského státu nezakládá podporu, která by byla neslučitelná s vnitřním trhem. Komise je povinna přezkoumat informace o údajné protiprávní podpoře bez ohledu na zdroj, ze kterého taková informace pochází. Komise za tím účelem publikovala formulář pro podání stížnosti týkající se údajné protiprávní podpory.⁸⁹ Formulář umožňuje, aby oznamovatel požádal o anonymitu.

Po obdržení oznámení si Komise, shledá-li to nutným, vyžádá od dotčeného členského státu doplňující informace. Komise přitom postupuje obdobně jako v případě žádosti o doplnění informací týkajících se oznámené veřejné podpory. V tomto druhu řízení však přirozeně nemusí být členský stát motivován k poskytnutí požadovaných informací Komisi. Nepředloží-li tedy členský stát Komisi požadované informace či dodá-li informace neúplné, Komise vydá příkaz k poskytnutí informací, ve kterém určí, které informace jsou požadovány, a předepíše přiměřenou lhůtu, ve které mají být poskytnuty. Pokud členský stát tento příkaz nerespektuje, rozhodne Komise podle dostupných informací.

Aby se předešlo tomu, že bude dále prohlubován stav neslučitelný s vnitřním trhem, může Komise ještě před svým konečným rozhodnutím přistoupit k přijetí rozhodnutí, kterým požaduje, aby byla prozatímně podpora zastavena, či

⁸⁸ Institut soudního přezkumu rozhodnutí Komise není předmětem této práce. K tomuto tématu odkazují mj. na: HANCHER, L., *State Aids and Judicial Control in the European Community*, European Competition Law Review, 1994, s. 134 a násl.

⁸⁹ Publikováno na stránkách Komise <http://ec.europa.eu/competition/forms/download_cs.html>.

dokonce aby byla prozatímně podpora vrácena.⁹⁰ Aby Komise mohla přistoupit k tak dramatickému kroku, jakým je příkaz k prozatímnímu navrácení podpory, je nutné, aby byly splněny následující podmínky:

- Členský stát měl možnost předložit své připomínky.
- Podle ustálené praxe nejsou pochybnosti o tom, že dotyčné opatření má charakter podpory.
- Je nutné ihned jednat.
- Existuje závažné riziko podstatné a nenapravitelné újmy pro soutěžitele.

Pokud členský stát nevyhoví tomuto svého druhu předběžnému opatření ze strany Komise, je Komise oprávněna při současném přezkoumání podstaty záležitosti na základě dostupných informací předložit záležitost přímo Soudnímu dvoru a požádat o prohlášení, že nesplnění příkazu zakládá porušení Smlouvy.

I když je možné, aby poté, co Komise vydala příkaz k předčasnému navrácení podpory, bylo opatření členského státu shledáno jako slučitelné, domnívám se, že se tomu tak nestane. Podmínky pro vydání příkazu pro předběžné navrácení podpory jsou velmi striktní a musí být splněny kumulativně. Je nepochybné, že Komise bude v takovém případě postupovat uvážlivě. Pokud by se přece jen ukázalo, že předběžné navrácení podpory bylo neoprávněné, respektive že opatření členského státu nezakládá neslučitelnou veřejnou podporu, čelila by pak Komise možnosti žaloby na náhradu škody podle článku 340 Smlouvy.

Výsledná rozhodnutí Komise při přezkoumávání protiprávní podpory jsou stejná jako v případě notifikované podpory, s tím rozdílem, že Komise není vázána lhůtou dvou měsíců pro rozhodnutí. Jedinou výjimkou je případ, kdy Komise rozhodne o prozatímním navrácení podpory. V tomto případě Komise naopak musí rozhodnout ve lhůtě dvou měsíců poté, co obdrží úplné informace. Na

⁹⁰ Na tomto místě zdůrazňuji, že tato opatření jsou zcela výjimečná. V dostupném registru rozhodnutí Komise ve věci veřejné podpory lze nalézt jen jedno rozhodnutí o předběžném zastavení podpory (věc Tractorul, publikováno v Úředním věstníku ze dne 24. 10. 2007, C 249, s. 21) a žádné rozhodnutí o předběžném navrácení poskytnuté veřejné podpory.

tomto místě je jistě legitimní zabývat se otázkou, zda taková lhůta pro rozhodnutí je přiměřená. Navracení poskytnuté podpory může způsobit dotčenému podniku extrémní problémy. Domnívám se, že i v této souvislosti má Komise právo při rozhodnutí o prozatímním navracení podpory zároveň rozhodnout, že členský stát je oprávněn spojit navracení podpory s vyplacením záchranné podpory dotyčným podnikům. Je však otázkou, zda v takovém případě je nutno se řídit Pokyny pro pomoc podnikům v obtížích (viz níže). Podle mého názoru ano.

Důsledek negativního rozhodnutí je pro příjemce katastrofální. Komise v takovém případě rozhodne o tom, že dotyčný členský stát musí učinit všechna nezbytná opatření, aby příjemce podporu navrátil. Je povinností členského státu využít veškerá zákonná oprávnění a učinit veškeré nezbytné úkony vedoucí k navracení podpory. Podporu je třeba navrátit včetně úroku; ten se stanoví ke dni poskytnutí veřejné podpory a použije se na celou dobu až do data vrácení podpory. Pokud však mezi dnem, kdy byla protiprávní podpora poprvé dána k dispozici příjemci, a dnem navracení podpory uplynulo více než pět let, přepočítá se úroková sazba každých pět let. Úroková sazba je roční procentní sazba stanovená pro každý kalendářní rok. Vypočítá se na základě průměru pětiletých mezibankovních swapových sazeb za září, říjen a listopad předchozího roku zvýšeného o 75 procentních bodů. V řádně odůvodněných případech může Komise sazbu pro jeden nebo více členských států zvýšit o více než 75 procentních bodů.

Otázkou, kterou v rámci navracení podpory bylo třeba záhy vyřešit, byla situace, kdy národní právo neumožňovalo vymáhání poskytnuté veřejné podpory. Judikatura je zajedno v tom, že v takovém případě nelze aplikovat národní právo způsobem, který by znemožňoval výkon práva Evropské unie. Bylo jednoznačně konstatováno, že zájem Evropské unie musí být vždy brán v takovém případě na zřetel.⁹¹

⁹¹ Viz rozsudek ESD Německo proti Komisi C 94/87, bod 12.

Navrácení podpory nesmí Komise vyžadovat jen v jediném případě, a to pokud by samo navrácení bylo v rozporu s obecnými zásadami práva Evropské unie.⁹² V praxi k takovému případu došlo, a to ve věci RSV proti Komisi, kdy bylo konstatováno, že prodlení Komise s vydáním rozhodnutí může zapříčinit, že dotčený členský stát bude oprávněně očekávat schválení podpory. Pokud pak Komise dospěje k závěru, že poskytnutá veřejná podpora je neslučitelná se společným trhem a má být navracena, je takové rozhodnutí v rozporu s obecnými právními zásadami Společenství.⁹³

Komise je oprávněna rozhodnout o navrácení podpory do deseti let od jejího udělení,⁹⁴ po této době je toto právo promlčené. I když nařízení č. 659/1999 neobsahuje žádná přechodná ustanovení, co se promlčecí doby týče, vztahuje se takováto promlčecí doba i na řízení, která byt' byla zahájena před účinností nařízení č. 659/1999, pokračují za jeho účinnosti.⁹⁵ Nicméně i tak je taková „promlčená“ podpora stále považována za existující podporu; to je podstatné při posuzování eventuální budoucí žádosti o schválení veřejné podpory, kdy již existující podpora může být překážkou pro schválení další veřejné podpory.

Pokud jde o řízení týkající se zneužití podpory, postupuje se obdobně jako v řízení o protiprávní podpoře jen s tím rozdílem, že v řízení o zneužití podpory nelze předběžně rozhodnout o navrácení podpory, ale jen o zákazu jejího poskytování.

Poslední kategorií je řízení o existujícím režimu podpory. Režimem podpory je jakýkoliv akt, na jehož základě může být bez dalších prováděcích opatření poskytnuta jednotlivá podpora, a dále akt, na jehož základě může být na neurčitou dobu a/nebo na neurčitou částku poskytnuta pro jeden nebo několik

⁹² To ovšem neznamená, že by se ostatní soutěžitelé nemohli domáhat ochrany svých práv podle národní legislativy ochraňující hospodářskou soutěž. K tomu též ABBAMONTE, G. B., *Competitor's Rights to Challenge Illegally Granted Aid and the problem of Conflicting Decisions in the Field of Competition Law*, *European Competition Law Review*, 1997, č. 2, s. 87 a násl.

⁹³ Rozsudek ESD ve věci C-223/85, bod 17.

⁹⁴ Čl. 15 nařízení č. 659/1999.

⁹⁵ Viz rozsudek Tribunálu ze dne 10. 4. 2003 ve věci T-366/00, *Sbírka rozhodnutí* (2003), II-1763, bod 53.

podniků podpora, která není spojena se zvláštním projektem. Jedná se tedy vlastně o stanovení obecného rámce, na jehož základě je podpora poskytována automaticky. Existující podporou jsou pak všechny podpory existující v příslušných členských státech před vstupem Smlouvy v platnost, to znamená režimy podpor a jednotlivé podpory, které byly zavedeny před vstupem Smlouvy v platnost a zůstávají použitelné i po něm. Dále také schválená podpora a podpora, která se za schválenou považuje (podpora v případě, kdy se Komise ve stanovené lhůtě nevyjádřila, či již výše zmíněná „promlčená“ nelegální podpora).

Cílem řízení o existujícím režimu podpory je zabránit, aby již stávající systém podpory do budoucna nezakládal stav neslučitelný s vnitřním trhem. Komise je proto oprávněna získat od členského státu informace nezbytné pro posouzení existujících režimů podpory, a pokud shledá, že existující režim podpory je neslučitelný s vnitřním trhem, informuje dotýčný členský stát o tomto předběžném názoru a poskytne dotýčnému členskému státu možnost předložit ve lhůtě jednoho měsíce vyjádření.

Pokud i po předložení podkladů členským státem trvá Komise na tom, že existující režim podpory není slučitelný s vnitřním trhem, vydá doporučení členskému státu. Prováděcí předpis demonstrativně vypočítává tři typy doporučení, kterými jsou: podstatná změna režimu podpory, zavedení procesních požadavků a zrušení dotýčného režimu podpory. Vzhledem k demonstrativnímu výčtu si lze jistě představit i jiná opatření (snížení míry podpory, změna formy podpory).

Celá procedura vychází z předpokladu vzájemné kooperace Komise a dotčeného členského státu. Prováděcí nařízení tedy hovoří o tom, že Komise navrhne členskému státu opatření a ten má v zásadě jen možnost je přijmout, či odmítnout. Očekává se však, že tento návrh vznesе Komise až po jednání s dotčeným členským státem; i proto je odůvodněný předpoklad, že návrh opatření Komise bude členským státem ve většině případů přijat. Pokud by se

tak ovšem nestalo, Komise zahájí formální vyšetřovací řízení stejně jako při zjištění pochybností o slučitelnosti notifikované veřejné podpory.

Dne 29. 4. 2009 přijala Komise dva nové dokumenty, které zásadním způsobem doplnily stávající procesní rámec řízení o veřejné podpoře. Jsou jimi Oznámení Komise o zjednodušeném postupu posuzování některých druhů státní podpory (dále jen „OZP“)⁹⁶ a Kodex osvědčených postupů pro provádění řízení ve věcech kontroly státní podpory (dále také „Kodex“)⁹⁷. Oba dokumenty jsou účinné od 1. 9. 2009.

OZP reaguje na skutečnost, že určité kategorie podpor oznámených Komisi jsou obvykle schváleny, aniž by byly vzneseny pochybnosti ohledně jejich slučitelnosti se společným trhem, za předpokladu, že se nevyskytly žádné zvláštní okolnosti. OZP zavádí možnost, aby Komise rozhodla ve zjednodušeném postupu o slučitelnosti poskytnuté veřejné podpory se společným trhem. Principiálně směřuje OZP k tomu, aby Komise v případě, že jsou splněny podmínky dle OZP, přijala do 20 pracovních dnů rozhodnutí o tom, že opatření není podporou ve smyslu ust. čl. 107 odst. 1 Smlouvy, nebo že nevznese proti opatření námitky.

OZP vyjmenovává tři kategorie opatření podpory, která jsou zásadně vhodná pro zjednodušený postup. Problematickým se však může jevit již samo slovo „zásadně“. Otázkou je, zda výčet kategorií je demonstrativní, či nikoliv. Pokud by byl výčet taxativní, přinášelo by to jistě obtíže v budoucnu, neboť by např. nové formy podpory nemohly využít benefitu zjednodušeného postupu. Na druhou stranu je celkem pochopitelné, že musí již na začátku existovat omezení, aby se zabránilo tomu, že bude ke zjednodušenému postupu předkládáno opatření zcela zjevně nevhodné. Osobně se domnívám, že výklad tohoto ustanovení by měl směřovat k jeho flexibilitě; konečně Komise (jak uvedeno dále) klade v OZP značný důraz na předběžné jednání, kdy je možno eventuální nejasnost, co se aplikovatelnosti OZP týče, předem s členským státem na neformální bázi vyřešit.

⁹⁶ Uveřejněno v Úředním věstníku C 136, 16. 6. 2009, s. 3.

⁹⁷ Uveřejněno v Úředním věstníku C 136, 16. 6. 2009, s. 13.

První kategorií vhodných opatření jsou opatření spadající do tzv. běžného posouzení. Jedná se o ta opatření, která jsou zejména v horizontálních předpisech uvedena jako typická opatření, která nezakládají veřejnou podporu neslučitelnou s vnitřním trhem.⁹⁸ Záměr je v daném případě zcela pochopitelný – jedná-li se o typ podpory, který je *ex lege* slučitelný, není nutno podstoupit celou proceduru povolení. V daném případě je však dobré si uvědomit, že tento zjednodušený postup se aplikuje na opatření, která sice zakládají veřejnou podporu, avšak slučitelnou, nikoliv na opatření, která vůbec veřejnou podporu nezakládají. Komise již v úvodní části OZP jasně prohlašuje, že žádná část tohoto sdělení by neměla být vykládána tak, že by opatření podpory, které podle čl. 107 Smlouvy nepředstavuje státní podporu, muselo být oznámeno Komisi. Tím není dotčena možnost členských států oznamovat taková opatření podpory z důvodů právní jistoty. OZP demonstrativně vypočítává, která opatření budou vhodná ke zjednodušenému postupu v rámci této kategorie.⁹⁹ Znění předpisu nedává jistotu, že Komise automaticky přistoupí ke zjednodušenému projednání, ale stanovuje pouze, že v těchto případech je Komise připravena zvážit zjednodušené projednání. Nejen z tohoto ustanovení je zřejmé, že OZP má jen subsidiární povahu k nařízení č. 659/1999.¹⁰⁰ Komise se tak navrátí k běžnému postupu v případě, kdy oznámení obsahuje nové právní otázky obecného zájmu, nové formy či dosud neřešené formy podpory¹⁰¹, případně neobsahuje-li oznámení opatření úplné, přesné či správné informace.

Jestliže první kategorie nepřináší zásadnější výkladové problémy, v případě druhé kategorie je situace odlišná. Zjednodušený postup je podle této kategorie vhodný tehdy, pokud opatření odpovídá schválenému režimu podpory v nejméně

⁹⁸ Tak lze uvést např. opatření vyjmenovaná v odd. 5 Rámce Společenství pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (Úřední věstník C 323 ze dne 30. 12. 2006) nebo příjemci podpory spadající do kategorií popsaných v odd. 3 a následujících Pokynů k regionální podpoře na období 2007–2013 (Úřední věstník C 54 ze dne 4. 3. 2006).

⁹⁹ Odst. 5, písm a), body i) až xi) OZP.

¹⁰⁰ Konečně již v odst. 3 OZP je stanoveno, že jedině právně vymahatelné lhůty v rámci řízení o veřejné podpoře jsou ty, které jsou stanovené v čl. 4 odst. 5 a čl. 7 odst. 6 nařízení č. 659/1999.

¹⁰¹ Což je naprosto v souladu s koncepcí OZP, kdy druhá kategorie vhodných opatření – jak je uvedeno níže – plně využívá benefitů zaběhnuté praxe; bylo by potom nelogické, aby v rámci zjednodušeného postupu mohlo být přezkoumáno i nové „precedentní“ opatření.

třech precedentních¹⁰² rozhodnutích Komise. Za precedentní rozhodnutí jsou pak považována pouze rozhodnutí Komise přijatá v posledních deseti letech před datem předběžného oznámení (viz níže). Zjednodušený postup se použije pouze v případě, když Komise usoudí, že jsou splněny příslušné hmotněprávní a procesněprávní podmínky, jimiž se řídila precedentní rozhodnutí, zejména co se týká cílů a celkové struktury opatření, typu příjemců či způsobilých nákladů a intenzity podpory. Komise se navíc vrátí k běžnému postupu rovněž v případě, pokud by oznámené opatření podpory využil podnik, na který byl vydán splatný inkasní příkaz na základě předchozího rozhodnutí Komise, jímž byla podpora prohlášena za protiprávní a neslučitelnou se společným trhem. OZP i pro tuto kategorii uvádí příklad druhů opatření, která jsou vhodná k použití zjednodušeného postupu. Nicméně vzhledem ke skutečnosti, že v rámci této kategorie je v zásadě vhodné jakékoliv opatření splňující podmínky návaznosti na precedentní rozhodnutí Komise (a nepodléhající restrikci, jak uvedeno výše), lze jistě očekávat, že postupem času se seznam vhodných opatření rozšíří. Komise je proto připravena seznam čas od času aktualizovat; taková aktualizace bude prospěšná nejen pro snazší orientaci v rámci použitelnosti OZP, ale i v rámci sjednocování dosavadní praxe.

Poslední kategorií je vlastně jen mírná modifikace existujícího zjednodušení, které bylo implementováno nařízením č. 794/2004 pro změny stávající podpory. Čl. 4 nařízení č. 794/2004 stanoví, že změnou stávající podpory se rozumí jakákoli změna kromě úprav čistě formálního či administrativního charakteru, která nemůže ovlivnit hodnocení slučitelnosti opatření se společným trhem. Zvýšení původního rozpočtu stávajícího režimu podpor maximálně o 20 % se však nepovažuje za změnu stávající podpory. Dále pak, pokud opatření splňuje v nařízení stanovená kritéria, je členský stát povinen takové opatření oznámit

¹⁰² Ačkoliv OZP používá termín „precedent“, nedomnívám se, že by úmyslem bylo jakkoliv asociovat povinnost stare decisis, spíše se jedná o nepříliš šťastnou formulaci. Německý text OZP na tomto místě operuje s pojmem „frühere Entscheidungen“, francouzský překlad pak s termínem „décisions antérieures“, stejně tak slovenské znění raději zvolilo termín „predchádzajúce rozhodnutia“. Tato formulace mi již jen z hlediska právního systému adresáta normy připadá vhodnější. Český překlad však vyšel z anglického textu „precedent decisions“. I přes výtku uvedenou shora budu v následujícím textu vycházet z českého překladu.

Komisi na formuláři, který je přílohou tohoto nařízení. OZP pak notifikující členský stát žádá, aby při notifikaci dle cit. čl. 4 nařízení č. 794/2004 postupoval v souladu s OZP.

OZP rovněž vymezuje případy, kdy naopak nelze zjednodušený postup aplikovat. Především se zcela vylučuje retroaktivita OZP, takže zjednodušený postup se nepoužije na opatření oznámená předběžně přede dnem 1. září 2009. Přirozeně nelze ani uvažovat o aplikaci OZP na protiprávní podpory, neboť aplikovatelnost OZP je omezena jen na opatření notifikovaná dle čl. 88 odst. 3 SES.

Procedura dle OZP do jisté míry kodifikuje stávající stav, kdy je zamýšlené opatření neoficiálně konzultováno s příslušnými orgány Komise, aby členský stát zjistil, zda je zamýšlené opatření v souladu se společným trhem. OZP rozlišuje procedurální část na část pre-notifikační¹⁰³, část samotného oznamování Komisi a na rozhodovací část. Právě prvá část stanoví, že Komise považuje kontakty s oznamujícím členským státem před oznámením za prospěšné, dokonce i ve zdánlivě bezproblémových případech. Tyto kontakty umožňují Komisi a především členským státům určit v raném stadiu příslušné nástroje Komise nebo případně precedentní rozhodnutí, pravděpodobný stupeň složitosti posouzení Komise a rozsah a podrobnost informací, které jsou nezbytné, aby Komise mohla provést úplné posouzení daného případu.¹⁰⁴ Proto je nezbytné, aby oznamující členský stát byl od počátku v kontaktu s Komisí a aktivně spolupracoval. Členský stát předběžně informuje Komisi, přičemž využije oznamovací formulář dle nařízení č. 794/2004, může však Komisi požádat, aby bylo upuštěno od vyplnění některých částí formuláře. OZP nestanoví, o které pasáže se jedná, zřejmě však půjde primárně o některé pasáže v doplňkových informačních listech než o pasáže obsahující obecné informace. Přesto OZP nepřináší – alespoň co se povinnosti spolupráce týče – žádnou převratnou

¹⁰³ Tzv. „předběžné oznámení“.

¹⁰⁴ Bod 13 OZP.

novinu. Zásada, že členský stát je povinen spolupracovat s Komisí při notifikaci zamýšleného opatření, je zřetelná již z nařízení č. 659/1999.¹⁰⁵

Útvary Komise zpravidla navážou první kontakt před oznámením do dvou týdnů od obdržení návrhu oznamovacího formuláře. Komise bude podporovat udržování kontaktů prostřednictvím elektronické pošty nebo konferenčních hovorů nebo na základě odůvodněné žádosti dotčeného členského státu uspořádá schůzky. Do 5 pracovních dnů od posledního navázání kontaktu před oznámením útvary Komise dotčenému členskému státu sdělí, zda se domnívají, že případ je zjevně způsobilý pro zjednodušený postup, které informace je ještě nutno poskytnout, aby opatření bylo způsobilé pro vyřízení v tomto postupu, nebo zda se na případ bude vztahovat běžný postup.

Pokud dospějí orgány Komise ke shodě s oznamujícím členským státem na tom, že na dotčené opatření je možno aplikovat zjednodušený postup, je členský stát povinen do 2 měsíců toto opatření oznámit. Do 20 pracovních dnů od oznámení Komise rozhodne, zda opatření je způsobilé pro zjednodušený postup a zda zakládá veřejnou podporu či zda Komise vznáší námitky podle čl. 4 nařízení č. 659/1999.

Na tomto místě je však třeba upozornit na dva praktické problémy. Prvním z nich je, že Komise není povinna ve zmíněné lhůtě rozhodnout. OZP zcela pedanticky opakuje, že Komise vynaloží veškeré své úsilí, aby přijala rozhodnutí ve stanovené lhůtě. Je otázkou, jaké následky zmeškání lhůty má. Domnívám se, že není prostor pro analogickou aplikaci čl. 4 odst. 6 nařízení č. 659/1999, tedy že v případě zmeškání lhůty nastává fikce souhlasu. Spíše je namístě se zamýšlet, zda takové zmeškání lhůty neznamena, že Komise automaticky upustí od zjednodušeného řízení; osobně se kloním k této variantě. Je totiž nutno zohlednit, že pokud by Komise nepřijala rozhodnutí ve zmíněné 20denní lhůtě, ocitá se členský stát v právní nejistotě, kdy není jisto, dokdy a zda vůbec Komise

¹⁰⁵ Srov. čl. 2 cit. nařízení, jakož i čl. 5; pokud členský stát s Komisí nespolupracuje, nese veškeré negativní důsledky takového jednání.

rozhodne. V daném případě by se tak automaticky mělo přejít do režimu běžného postupu se všemi sankcemi spojenými s absencí rozhodnutí.

Druhým praktickým problémem je skutečnost, že ani předběžné projednání zamýšleného opatření nedává oznamujícímu členskému státu jistotu, že opatření bude shledáno jako způsobilé pro zjednodušený postup a následně jako slučitelné s vnitřním trhem. Komise totiž po přijetí oznámení toto zveřejní na své internetové stránce¹⁰⁶, přičemž od této publikace mají zúčastněné strany lhůtu 10 pracovních dnů k podání připomínek. Až poté Komise přijme rozhodnutí, zda lze aplikovat zjednodušený postup a zda je opatření slučitelné se společným trhem. Je tedy možné (a správné), aby Komise na základě vyjádření zúčastněných stran svůj předchozí názor přehodnotila.

Jestliže OZP má za cíl zjednodušit postup v „nesporných“ případech, Kodex si klade za cíl sjednotit stávající praxi. Jeho cílem není poskytnout úplný či obsáhlý seznam příslušných legislativních, výkladových a správních opatření, která upravují kontrolu v oblasti veřejné podpory. Měl by být chápán v kontextu základních pravidel upravujících řízení o veřejných podporách a zároveň jako jejich doplněk.

Z tohoto důvodu Kodex nevytváří ani nemění práva či povinnosti, která stanoví příslušné předpisy Evropské unie.

Kodex stejně jako OZP zdůrazňuje význam jednání členského státu s Komisí ohledně zamýšleného opatření, které by mohlo zakládat veřejnou podporu. Kodex upřednostňuje, aby jednání probíhala e-mailem či telefonicky než v rámci osobního jednání. Tato jednání by neměla zásadně překročit dobu dvou měsíců, poté by mělo následovat oficiální oznámení zamýšleného opatření Komisi.

¹⁰⁶ The Law Society of England and Wales ve svých připomínkách k návrhu OZP poměrně trefně poznamenala, že by se v daném případě jevilo jako vhodné stanovit lhůtu pro takovouto publikaci (např. tři pracovní dny po obdržení oznámení). Komise tuto, podle mého názoru zcela správnou, připomínku oslyšela. Stanovisko lze nalézt na internetové stránce:

<http://ec.europa.eu/competition/consultations/2009_simplified_procedure_best_practices/law_society_bpc_en.pdf>.

Komise rovněž vítá, aby se jednání zúčastnil i příjemce podpory, který může již v této fázi objasnit eventuální technické či finanční aspekty podpory.¹⁰⁷ Příjemce podpory je totiž pod hrozbou povinnosti navrátit podporu. Riziko nedodržení pravidel Společenství na poli veřejné podpory je tak pro příjemce značné, a tudíž by měl učinit vše proto, aby se mu vyhnul.¹⁰⁸ Výsledkem jednání s dotčenými útvary Komise by mělo být neformální předběžné hodnocení projektu na konci fáze před oznámením. Takové nezávazné hodnocení nebude představovat oficiální stanovisko Komise, ale bude neformálním pokynem útvarů Komise týkajícím se úplnosti předlohy oznámení a na první pohled zjištěné slučitelnosti plánovaného projektu se společným trhem. U zvláště složitých případů mohou útvary Komise na žádost daného členského státu rovněž poskytnout písemné instrukce ohledně informací, které je ještě nutné dodat.

Speciálně pak Kodex pojednává o tzv. vzájemně dohodnutém naplňování. Spočívá v tom, že se útvary Komise dohodnou s členským státem na harmonogramu postupu například tak, že se dočasně pozastaví jiné případy, které Komise šetří (a které se týkají členského státu), aby se Komise mohla prioritně zabývat oznámením, na jehož vyřešení má členský stát hlavní zájem.¹⁰⁹ Členský stát však musí aktivně s Komisí spolupracovat a poskytovat Komisi včas a řádně požadované informace.

¹⁰⁷ V daném kontextu je nutno zmínit, že právě proti tomuto ustanovení vznesla Česká republika námitky, kdy účast příjemce označila za nadbytečnou (viz stanovisko 1. místopředsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 2. 2009, dostupné na adrese

http://ec.europa.eu/competition/consultations/2009_simplified_procedure_best_practices/czechrepublic_cs.pdf). Ztotožňuji se s názorem advokátní kanceláře Linklaters, která naopak tuto možnost vítá mj. právě proto, že příjemce nese mnohem více neblahé důsledky eventuálního negativního rozhodnutí Komise. Neposkytnutí podpory, eventuálně povinnost podporu navrátit, má pro příjemce fatální finanční dopad, kdežto vláda čelí jen rizikům převážně politického charakteru (viz

http://ec.europa.eu/competition/consultations/2009_simplified_procedure_best_practices/linklaters_en.pdf).

¹⁰⁸ Srov. BELLAMY, CH. W.; CHILD, G. D., *European Community law of competition*, Londýn : Sweet and Maxwell, 2001, s. 1269.

¹⁰⁹ Tento poměrně důležitý a prospěšný postup se však podařilo vysvětlit následující definicí: „Vzájemně dohodnuté naplňování je forma strukturované spolupráce mezi členským státem a útvary Komise, jež se zakládá na společném naplňování a pojetí pravděpodobného průběhu vyšetřování a jeho očekávaného časového rámce.” Dle mého názoru je tato pasáž praktickou ukázkou, jak lze i zcela jednoduchou definici podat naprosto nesrozumitelně.

Kodex přirozeně směřuje zejména na některé praktické otázky vyplývající z aplikace nařízení č. 659/1999. Komise má právo v rámci šetření oznámeného opatření žádat o doplňující informace,¹¹⁰ přičemž Kodex stanoví, že Komise předloží členskému státu zpravidla jen jednu souhrnnou žádost o dodatečné informace. Novinkou je, že Komise by měla takovouto žádost zaslat do 4 až 6 týdnů ode dne oznámení. Pokud členský stát nevyhoví, aplikuje se čl. 5 odst. 3 nařízení č. 659/1999, tedy oznámení bude považováno za zpětvzaté.¹¹¹

Kodex obecně klade velký důraz na dodržování předepsaných lhůt. Poté, co je zahájeno formální vyšetřování, mají zúčastněné strany lhůtu nejvýše 1 měsíc k zaslání svých připomínek k opatření. Kodex jasně stanoví, že tato lhůta se zásadně prodlužovat nebude a k připomínkám zaslaným Komisi opožděně se nebude přihlížet (respektive takové připomínky nebudou Komisí přijaty). Komise zároveň apeluje na dotčené členské státy, aby připomínky zúčastněných stran přijímaly v jejich původním jazykovém znění; nicméně členský stát má právo žádat o překlad.

Důsledně bude dodržována lhůta i pro připomínky členského státu, který má právo odpovědět na připomínky zúčastněných stran do jednoho měsíce od obdržení připomínek, přičemž lhůta se zásadně neprodlužuje.¹¹² Stejná lhůta pak platí v případě, kdy Komise na základě připomínek zúčastněných stran shledá, že ke svému rozhodnutí potřebuje od dotčeného členského státu dodatečné informace. V případě, že členský stát nereaguje, Komise zašle upomínku, v níž stanoví konečnou lhůtu 15 pracovních dnů, a sdělí danému členskému státu, že Komise poté přijme rozhodnutí na základě informací, které má k dispozici, či vydá příkaz k poskytnutí informací v případě protiprávní podpory.¹¹³

Ve výjimečných případech je možno, aby se členský stát dohodl na pozastavení formálního vyšetřování. Může tomu být zejména v případě, když o to členský stát

¹¹⁰ Čl. 5 nařízení č. 659/1999.

¹¹¹ Ust. čl. 5 odst. 2 nařízení č. 659/1999 – tedy povinnost zaslat upomínku tím není dotčeno.

¹¹² Ust. čl. 6 odst. 2 nařízení č. 659/1999.

¹¹³ Komise tedy v tomto případě bude postupovat v souladu s čl. 10 nařízení č. 659/1999.

oficiálně požádá s cílem sladit svůj projekt s pravidly pro veřejnou podporu, nebo v případě, že před Soudním dvorem Evropské unie probíhá řízení, které se týká obdobných otázek a jehož výsledek by mohl mít vliv na posouzení daného případu. Výhody takového postupu jsou nasnadě: v případě soudního řízení je jen vhodné vyčkat na rozhodnutí, které by mohlo výsledek vyšetřování podstatně ovlivnit. Pokud naopak členský stát sám žádá o pozastavení, aby opatření sladil s pravidly pro státní podporu, není důvodem členský stát nutit ke zpětvzetí návrhu dle čl. 8 nařízení č. 659/1999 a k opětovné notifikaci.

V závěru se Kodex věnuje úpravě stížností – tedy podnětů Komisi, co se možné neslučitelné veřejné podpory týče. Komise takové stížnosti prošetří v časovém rámci, který činí 12 měsíců ode dne obdržení stížnosti; tento časový rámec však není závazný. Ačkoliv může být pochybnost o tom, zda delší období na projednání stížnosti je legitimní, domnívám se, že je zde již značný posun v přístupu Komise, když je ochotna jakoukoliv lhůtu k projednání stížnosti stanovit. Je také na druhou stranu pochopitelné, že Kodex Komisi nezavazuje k pevné lhůtě. Komise nemá jistotu, že stěžovatel bude s Komisí spolupracovat, nemůže předpokládat, jaké konkrétní informace od stěžovatele obdrží apod. Kodex rovněž opravňuje Komisi stanovit různé stupně priority, podle kterých bude předložené stížnosti posuzovat.

3.2 Česká právní úprava veřejné podpory

Dne 1. 2. 1995 vstoupila v účinnost Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé.¹¹⁴ Na základě čl. 64 bod 4a Evropské dohody se Česká republika zavázala, že bude jakoukoliv veřejnou podporu posuzovat v souladu s právem Evropské unie. Rozhodnutím Rady přidružení č. 1/98 ze dne 24. 6. 1998 byla přijata prováděcí pravidla k veřejné podpoře.

¹¹⁴ Publikována pod číslem 7/1995 Sb.

Česká republika přistoupila k regulaci veřejné podpory vydáním zákona o veřejné podpoře.¹¹⁵ Poměrně stručná právní úprava přinesla definici veřejné podpory, výjimky ze zákazu veřejné podpory a zavedla pravomoc Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže povolovat výjimky ze zákazu veřejné podpory.

3.2.1 Obecná úprava veřejné podpory v ČR

Vstupem České republiky do Evropské unie¹¹⁶ vstoupil v účinnost zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje (dále jen „ZVP“), který je dosud platnou právní normou upravující veřejnou podporu v České republice.¹¹⁷ ZVP přinesl pochopitelně mnohé změny. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ztratil pravomoc rozhodovat o povolování veřejné podpory, tato pravomoc byla přisouzena výlučně Komisi. Úřad vykonává působnost koordinačního orgánu v celé oblasti veřejné podpory s výjimkou zemědělství a rybolovu, kde novela ZVP provedená zák. č. 109/2009 Sb. svěřila tuto pravomoc Ministerstvu zemědělství.

Zásah do pravomocí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže byl podstatný, nicméně i tak Úřadu zůstaly významné pravomoci. Koordinální orgán totiž kromě spolupráce s poskytovatelem veřejné podpory a Komisí rozhoduje o ukládání pokut a zastupuje Českou republiku při projednávání a přípravě právních předpisů Evropských společenství týkajících se problematiky veřejné podpory.

ZVP převážně upravuje řízení před Komisí, plnění informační povinnosti poskytovatele a postup při navrácení veřejné podpory. Přirozeně ZVP nemůže upravit speciální procesní pravidla pro samotné řízení před Komisí, ale přesto ukládá poskytovatelům veřejné podpory, aby postupovali při jednání s Komisí ve spolupráci s koordinačním orgánem, a dále ukládá poskytovatelům povinnost vyžádat si předchozí stanovisko koordinačního orgánu před zahájením řízení

¹¹⁵ Zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře.

¹¹⁶ Na základě čl. 2 Smlouvy o přistoupení k Evropské unii se tak stalo dnem 1. 5. 2004.

¹¹⁷ Přirozeně tím nejsou dotčeny přímo aplikovatelné předpisy Evropského společenství.

a v jeho průběhu. Poskytovatel je povinen poskytnout stejnopisy nebo kopie veškerých podání, která učinil v řízeních před Komisí, a to do 10 dnů ode dne, kdy je podal, a stejnopisy nebo kopie veškerých podání a rozhodnutí v řízeních před Komisí, které mu byly doručeny, a to do 10 dnů od jejich doručení.

Pravidelné reportování o poskytnutých veřejných podporách, které Komise vyžaduje, upravuje ZVP tak, že poskytovatel veřejné podpory je povinen do 30. dubna kalendářního roku předat koordináčnímu orgánu informace o veřejných podporách mimo oblast zemědělství a rybolovu poskytnutých v předcházejícím kalendářním roce a o probíhajících programech veřejné podpory mimo oblast zemědělství a rybolovu. K plnění informační povinnosti byl vydán prováděcí předpis¹¹⁸, který obsahuje formulář, jenž má být pro splnění informační povinnosti využit.

Na tomto místě si nemohu odpustit určitou polemiku s přístupem, který zákonodárce zvolil. Domnívám se, že je třeba polemizovat se samotným pojmoslovím veřejná podpora. Zákon tento pojem nedefinuje. Uznávám, že vnitrostátní právo nesmí být vůči právu unijnímu duplicitní, a tak nemůže předložit definici tohoto klíčového pojmu. Navíc s přihlédnutím k situaci, že přesná definice pojmu veřejná podpora je obtížná, si nelze představit, že by si zákon vystačil se stručnou definicí, jak ji obsahovala původní úprava.¹¹⁹ Problém však je terminologický, neboť předpisy Evropské unie termín „veřejná podpora“ neznají. Smlouva operuje s termínem „státní podpora“¹²⁰, termín „veřejná podpora“ byl využíván původní úpravou¹²¹, avšak ani zde nenacházím příliš

¹¹⁸ Vyhláška Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. 207/2005 Sb., o formě a obsahu plnění informační povinnosti k poskytnuté veřejné podpoře.

¹¹⁹ Zák. č. 59/2000 Sb. definoval pojem veřejná podpora jako jakoukoliv formu podpory, včetně programů veřejné podpory, nebo výhod zvýhodňujících podnikání nebo odvětví výroby poskytovaná Českou republikou, ministerstvem, jiným správním úřadem, orgánem samosprávy nebo poskytovaná z veřejných prostředků.

¹²⁰ State aid v anglické verzi, Staatliche Beihilfe ve verzi německé, ayudas otorgadas por los estados ve verzi španělské, les aides accordées par les états ve verzi francouzské. Konečně i dostupný konsolidovaný text Smlouvy uvádí marginální rubriku k čl. 107 jako Státní podpory.

¹²¹ Pojem veřejná podpora je užit i v Dohodě o přidružení, avšak ani zde nemá jeho použití příliš velkou logiku. Tehdy platné znění článku 97 Smlouvy o založení Evropského společenství hovořilo o podporách poskytnutých státem.

mnoho odůvodnění. V literatuře se lze dočíst, že termín „veřejná podpora“ je vhodnější než pojem „státní podpora“, neboť v sobě skrývá skutečnost, že veřejná podpora může být poskytována i jinými než centrálními orgány.¹²² O tomto tvrzení lze však, dle mého názoru, s úspěchem pochybovat. Pojem veřejná či státní podpora není rozebírán z hlediska jazykového, jeho obsah je definován převážně z pohledu teleologického. Navíc není šťastné, když lokální předpisy takovýto pojem nazývají jinak než předpisy evropské, je-li definice obsažena mimo pole národních předpisů. Osobně se domnívám, že termín veřejná podpora je používán z jakési setrvačnosti, chceme-li v rámci kontinuity,¹²³ aniž by zákonodárce uvažoval nad sjednocením názvosloví.

Dále ZVP upravuje přestupky a správní delikty na poli veřejné podpory. S účinností do 31. 5. 2009 platila jednotná sankce za porušení povinnosti poskytnout koordináčnímu orgánu (tehdy jen Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) požadované informace. Touto sankcí bylo možné udělit pokutu až do výše 1 % z poskytnuté veřejné podpory.

Zmíněnou novelou došlo k rozlišení na přestupky a správní delikty, přičemž skutková podstata přestupku fyzické osoby-příjemce zůstala stejná, sankce však byla limitována výší 300 000 Kč.

3.2.2 Právní úprava regionální podpory

Podpora regionálního rozvoje je v České republice provedena na základě zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje (dále jen „ZPRR“). Regionální podpora je v souladu s ust. § 3 ZPRR na typické oblasti regionálního charakteru, jako je např. rozvoj lidských zdrojů a další opatření v oblasti trhu práce, rozvoj cestovního ruchu, zlepšování vybavení regionu infrastrukturou a zajištění dopravní obslužnosti nebo vznik právnických osob a tvorba programů v regionu sloužících k jeho celkovému rozvoji.

¹²² Viz KINCL, M., op. cit. sub 42, s. 1, pozn. pod čarou č. 2.

¹²³ Ohledně kontinuity v právu odkazují na FRINTA, O.; TÉGL, P., *O návrhu nového občanského zákoníku a jeho kritice (a taky o kontinuitě a diskontinuitě)*, Právní rozhledy, ročník 17, číslo 14, 2009, s. 495 a násl.

Regionální podpora se realizuje v podporovaných regionech¹²⁴ v souladu se strategií regionálního rozvoje.¹²⁵ Regionální podpora může probíhat buď na základě státních programů regionálního rozvoje, či na základě krajských rozvojových programů.

Pokud jde o státní programy, Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s dotčenými ústředními správními úřady, kraji a podle potřeby i s ostatními dotčenými osobami vypracovává na základě vládou schválené strategie regionálního rozvoje návrh státního programu regionálního rozvoje. Státní program regionálního rozvoje obsahuje zejména vymezení regionu a cíl, jehož má být podporou jeho rozvoje dosaženo. Dále stanovuje oblasti, na něž je podpora zaměřena, včetně navrhovaných opatření, podmínky pro poskytování finanční podpory, formy a způsob jejího poskytování a potřebné finanční prostředky na jednotlivá opatření, včetně jejich rozdělení dotčeným ústředním správním úřadům a krajům, a časové období platnosti programu.¹²⁶

Krajské programy regionálního rozvoje jsou pak realizovány krajem v rámci samostatné působnosti. Krajské programy obsahují zejména:

- analýzu hospodářského a sociálního rozvoje územního obvodu kraje, charakteristiku slabých a silných stránek jeho jednotlivých částí a hlavní směry rozvoje;
- vymezení regionů, jejichž rozvoj je třeba podporovat s ohledem na vyvážený rozvoj kraje, spolu s uvedením oblastí, na něž má být podpora zaměřena, včetně navrhovaných opatření;

¹²⁴ Jedná se o tři kategorie regionů: strukturálně postižené regiony, hospodářsky slabé regiony a regiony s vysoce nadprůměrnou nezaměstnaností.

¹²⁵ Přijata na základě usnesení Vlády České republiky ze dne 17. 5. 2006 č. 560.

¹²⁶ Viz § 6 ZPRR. Existující programy a podprogramy lze nalézt na stránkách Ministerstva pro místní rozvoj na adrese <http://www.mmr.cz/Regionalni-politika/Programy-Dotace> [cit. 2011-04-26].

- úkoly a priority v rozmístění a rozvoji občanské vybavenosti, infrastruktury, životního prostředí, sociální politiky, vzdělávání a dalších odvětvích v jeho samostatné působnosti.¹²⁷

V rámci regionální podpory působí orgány státní správy a samosprávy, jakož i speciální orgány. Ministerstvo pro místní rozvoj plní především roli koordinátora všech dotčených správních úřadů a připravuje koncepční materiály s celostátní působností (státní programy regionálního rozvoje, strategii regionálního rozvoje). Ostatní ústřední správní orgány plní roli „styčných důstojníků“ s kraji, tedy analyzují rozdíly mezi kraji a okresy, spolupracují vzájemně a s kraji při vypracování strategie regionálního rozvoje a státních programů regionálního rozvoje či spolupracují na žádost kraje při vypracování programu rozvoje územního obvodu kraje.

Do působnosti kraje pak spadá schvalování programu regionálního rozvoje obvodu kraje a analytická činnost na poli hodnocení rozvoje příslušného krajského územního obvodu. ZPRR rovněž ukládá příslušným obcím spolupracovat v rámci samostatné působnosti při přípravě a realizaci programu územního rozvoje kraje.

Speciálními institucemi jsou pak Regionální rady regionu soudržnosti¹²⁸, které jsou řídicím orgánem Regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti.¹²⁹ Orgány Regionální rady jsou výbor Regionální rady, předseda Regionální rady a úřad Regionální rady, přičemž výbor volený zastupitelstvy krajů ze svých členů je tím orgánem Regionální rady, který rozhoduje o věcech spojených s realizací Regionálního operačního programu. Výbor pak ze svých členů volí předsedu a místopředsedu; předseda je statutárním orgánem

¹²⁷ Viz § 9 ZPRR. Krajské regionální programy jsou dostupné na oficiálních stránkách příslušných krajských úřadů, např. <http://www.kr-zlinsky.cz/docDetail.aspx?docid=135240&nid=9841&doctype=ART> či <http://www.kr-stredocesky.cz/portal/odbory/regionalni-rozvoj/program-rozvoje-kraje/> [cit. 2011-04-26].

¹²⁸ Zřízené dle části IV ZPRR; regiony soudržnosti jsou vymezeny totožně s územními statistickými jednotkami NUTS 2.

¹²⁹ Plní tedy funkci řídicího orgánu ve smyslu nařízení Rady č. 1083/2006, publikovaného v Úředním věstníku L 210 dne 31. 7. 2006.

Regionální rady. Výkonným orgánem Regionální rady je pak úřad, který zabezpečuje veškeré úkoly spojené s funkcí řídicího orgánu Regionálního operačního programu s výjimkou těch záležitostí, které jsou svěřeny výboru.

3.2.3 Investiční pobídky

Investiční pobídky jsou bezpochyby jednou z typických forem veřejné podpory. V České republice je právním rámcem regulujícím tuto problematiku zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách (dále jen „ZIP“).

ZIP předkládá katalogový seznam investičních pobídek, kterými jsou daňové úlevy, převod technicky vybaveného území za zvýhodněnou cenu, hmotná podpora vytváření nových pracovních míst, hmotná podpora rekvalifikace nebo školení zaměstnanců a převod greenfieldů za odhadní cenu.

Pro poskytnutí investiční pobídky je zapotřebí, aby zájemce, kterým může být fyzická i právnická osoba, splnil jak všeobecné, tak i zvláštní podmínky. Zatímco všeobecné podmínky stanoví přímo ZIP¹³⁰ a jsou jimi např. povinnost zavedení nové výroby, vynaložení prostředků do oborů zpracovatelského průmyslu, pořízení nového strojního zařízení či pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku nejméně v částce 100 milionů Kč¹³¹, zvláštní podmínky jsou pak stanoveny jednotlivými právními předpisy relevantními pro druh investiční pobídky.¹³²

Záměr získat investiční pobídku se předkládá speciální organizaci zřízené Ministerstvem průmyslu a obchodu, kterou je Czechinvest; Czechinvest zpracuje k záměru svůj odborný posudek spolu s návrhem, které investiční pobídky by mohly být poskytnuty, jejich výši a podmínky jejich uplatnění. V opačném případě připojí k posudku návrh na odmítnutí záměru žadatele. Následně se k záměru vyjádří Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo financí a Ministerstvo

¹³⁰ Viz § 2 odst. 2 ZIP.

¹³¹ Přičemž tato částka může být snížena v případě, že investice směřuje do regionu s mírou nezaměstnanosti o 25 % či 50 % vyšší, než je průměrná míra nezaměstnanosti v ČR.

¹³² Např. podmínky stanovené v ust. § 35a a 35b zák. č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

životního prostředí, jakož i obec, na jejímž katastrálním území bude uskutečněna výstavba a umístěno strojní zařízení. Následně Ministerstvo průmyslu a obchodu vydá nabídku na poskytnutí příslušných investičních pobídek. Na tuto nabídku může reagovat osoba, která předložila záměr¹³³ formou žádosti o příslib investiční pobídky. O této žádosti opět rozhoduje Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Je-li investiční pobídka poskytnuta, musí být do 24 měsíců zahájeno placení částek na pořízení dlouhodobého investičního majetku a do 3 let zahájena výroba, jinak je příjemce povinen vrátit vše, co formou investiční pobídky získal.

¹³³ Respektive i osoba, která byla založena jen za účelem získání investiční pobídky a ve které má osoba (či osoby), která podala záměr, 100% podíl.

4 Speciální pravidla pro veřejnou podporu

4.1 Garanční programy

Typická forma veřejné podpory, tedy státní subvence, je jen jednou z metod regulace ekonomiky. Může být využita k podporování upadajícího průmyslu například proto, že se stát obává ztráty produkce v daném konkrétním sektoru, což by mohlo ohrozit státní zájem.¹³⁴ Subvence však nejsou jedinou formou veřejné podpory. I státní záruky za úvěry představují bezpochyby veřejnou podporu.¹³⁵ Přínosem plynoucím ze státní záruky je to, že riziko spojené se zárukou nese stát. Za takové riziko nesené státem by se obvykle měla zaplatit příslušná prémie (odměna). Jestliže se stát části nebo celé prémie vzdá, těží z toho podnik a ze státních zdrojů unikají prostředky. I když se ukáže, že stát v rámci poskytnuté záruky nic nezaplatí, může se přesto jednat o veřejnou podporu podle čl. 107 odst. 1 Smlouvy. Podpora je poskytnuta v okamžiku, kdy je dána záruka, nikoli v okamžiku, kdy je záruka použita nebo kdy dojde k placení podle podmínek záruky. I v případě poskytnutých státních záruk je nutno posuzovat hledisko, zda záruka je skutečně poskytována ze státních zdrojů. V daném případě je tedy rozhodující, zda jsou záruky poskytovány přímo státem, nebo jím kontrolovaným subjektem.

Příjemcem podpory je zpravidla dlužník z poskytnuté půjčky. Ve srovnání se situací, kdy záruka není poskytnuta, umožňuje státní záruka dlužníkovi získat lepší finanční podmínky při získání půjčky, než jsou podmínky obvyklé na finančních trzích. Obvykle může dlužník díky státní záruce získat nižší úroky nebo nabízet nižší zajištění. V některých případech by dlužník nenašel bez státní záruky finanční instituci, která by mu byla vůbec ochotna půjčit.

I když je obvykle příjemcem podpory dlužník, nelze vyloučit, že za určitých okolností může mít z podpory přímý prospěch i věřitel. Zejména poskytne-li se

¹³⁴ Viz Weatherill, S.; Beaumont, P. *EU Law*, Penguin books, London, 1999, s. 1018.

¹³⁵ K tomu též Long, W. R. M. Illegal state aid and its effects on state guarantees, *European Law Review*, č. 16, 1998, s. 389 a násl.

státní záruka ex post na již uzavřenou půjčku nebo jiný finanční závazek, aniž by podmínky této půjčky nebo tohoto finančního závazku byly upraveny, nebo použije-li se jedna půjčka s poskytnutou zárukou na zaplacení jiné půjčky, na niž záruka poskytnuta nebyla, též úvěrové instituci, potom to rovněž může znamenat podporu věřiteli, protože je zvýšeno zajištění půjček. Obsahuje-li záruka podporu věřiteli, měla by se soustředit pozornost na skutečnost, že by taková podpora v zásadě mohla představovat provozní podporu.

Stávající pravidla týkající se státní podpory ve formě záruk¹³⁶ byla dne 20. 6. 2008 nahrazena¹³⁷ novým přístupem Komise k této problematice. Sdělení obsahuje pravidla použitelná pro poskytnuté záruky napříč všemi hospodářskými odvětvími (zvláštní předpisy upravující státní podpory v daných sektorech jím však nejsou dotčeny), nevztahuje se však na zajištění vývozních úvěrů. Lze shrnout, že rozlišujeme následující formy záruk:

- všeobecné záruky, tj. záruky poskytované podnikům jako takovým, a záruky vázané na konkrétní transakci, v níž může jít o půjčku, přímou investici apod.;
- záruky poskytované konkrétním instrumentem a záruky vázané přímo na stanovy podniku samotného;
- záruky poskytnuté přímo nebo protizáruky poskytnuté ručiteli prvního stupně;
- neomezené záruky a záruky omezené co do částky nebo času: za podporu ve formě záruky považuje Komise rovněž výhodnější úvěrové podmínky získané podniky, jejichž právní forma vylučuje konkurzní řízení nebo jiná řízení v případě platební neschopnosti nebo zajistí výslovnou státní záruku nebo pokrytí ztrát státem; totéž platí, jestliže stát získá účast v podniku a přijme podmínku neomezeného ručení místo obvyklého ručení omezeného;

¹³⁶ Obsažena ve sdělení Komise o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na státní podpory ve formě záruk ze dne 11. 3. 2000, publikováno v Úředním věstníku C 71.

¹³⁷ Viz sdělení Komise o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na státní podpory ve formě záruk.

- záruky jednoznačně pocházející ze smluvního zdroje (jako formálních smluv nebo tzv. letters of comfort) nebo jiného právního zdroje a záruky, jejichž forma je méně očividná (jako vedlejší ujednání, ústní přísliby) a které mohou nabízet různé stupně jistoty.

Ne každá státní záruka může být veřejnou podporou. Jako každá jiná intervence ze strany státu i poskytnutí státních záruk musí být podrobena testu, zda splňuje veškeré náležitosti nutné proto, aby tyto záruky byly považovány za veřejnou podporu.

Poskytnutá záruka tak musí přinést výhodu některému ze soutěžitelů. Mělo by se proto počítat se skutečnými možnostmi podniku příjemce podpory získat srovnatelné finanční zdroje na kapitálovém trhu. O veřejnou podporu nejde tehdy, když je poskytnut nový zdroj financování za podmínek, které by byly přijatelné pro soukromý subjekt za normálních podmínek tržního hospodářství.

Pro snazší orientaci byl zveřejněn seznam podmínek, jejichž splnění (kumulative) vylučuje existenci veřejné podpory u systému záruk:¹³⁸

- a) Systém nepovoluje poskytování záruk dlužníkům, kteří mají finanční potíže.
- b) Rozsah poskytnutých záruk lze náležitě změřit. To znamená, že záruky musí být vázány na konkrétní finanční transakce, musí znít na stanovenou maximální částku a musí být časově omezené.
- c) Záruky nepokrývají více než 80 % každé nesplacené půjčky nebo jiného finančního závazku.
- d) Podmínky systému jsou založeny na realistickém zhodnocení rizika, aby se zajistilo, že premie placená podniky, kterým byla poskytnuta záruka, je pravděpodobně samofinancující.

¹³⁸ „Systém záruk“ znamená jakýkoliv akt, na jehož základě je možno poskytovat záruky podnikům splňujícím určité požadavky týkající se doby trvání, výše záruky, hlavní transakce a typu a velikosti podniku (jako malé a střední podniky), aniž by byla zapotřebí dodatečná prováděcí opatření.

- e) Nejméně jednou ročně bude přezkoumána přiměřenost výše prémie na základě efektivní ztrátovosti systému během časového období přiměřeného z ekonomického hlediska a případně bude výše takové premie upravena.
- f) Prémie musí pokrývat obvyklá rizika spojená s poskytnutím záruky, administrativní náklady systému a roční odměnu za odpovídající kapitál, i když tento vůbec nemusí být fyzicky poskytnut nebo může být poskytnut pouze částečně. Pokud stát kapitál do systému neposkytuje a nedává tudíž žádný hotovostní příspěvek, jako tomu je většině systémů státních záruk, není třeba zohledňovat bezrizikovou úrokovou míru. Pokud tedy stát skutečně poskytuje příslušný kapitál, musí na sebe vzít náklady na zapůjčení a těchto prostředků využít ve prospěch systému tím, že je případně investuje. Proto musí být státu z poskytnuté částky hrazena i bezriziková úroková míra.
- g) V zájmu zajištění transparentnosti musí systém stanovit podmínky poskytování budoucích záruk, například ohledně způsobilosti společností do ratingového hodnocení a případně ohledně odvětví a velikosti, maximální částky a doby trvání záruk.

Komise dále zveřejnila¹³⁹ podmínky, jejichž kumulativní splnění vyloučí v případě individuálních záruk¹⁴⁰ existenci veřejné podpory. Jde o tyto případy:

- a) Dlužník nemá finanční potíže.
- b) Rozsah poskytnuté záruky lze náležitě změřit. To znamená, že záruka musí být vázána na konkrétní finanční transakci, musí znít na stanovenou maximální částku a musí být časově omezená.
- c) Záruka nepokrývá více než 80 % nesplacené půjčky nebo jiného finančního závazku. Omezení je zde proto, že se Komise domnívá, že je-li

¹³⁹ Část 3.2 sdělení Komise o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na státní podpory ve formě záruk ze dne 20. 6. 2008.

¹⁴⁰ Individuální záruka znamená jakoukoliv záruku poskytnutou podnikem na jiném základě než na základě systému záruk.

finanční závazek plně pokryt státní zárukou, je věřitel méně stimulován, aby řádně zhodnotil, zajistil a snížil riziko plynoucí z úvěrové operace, zejména aby řádně zhodnotil schopnost dlužníka splácet úvěr. Zároveň je nutno, aby se výše záruky snižovala adekvátně s umořováním jistiny.

- d) Za záruku se platí běžná tržní cena. Nelze-li na finančních trzích nalézt odpovídající záruční prémii, kterou by bylo možno použít pro srovnání, je třeba porovnat celkové finanční náklady zaručené půjčky, včetně úrokové sazby půjčky a záruční prémie, s tržní cenou podobné nezaručené půjčky. V případě, že je dlužník malým a středním podnikem, může být výše odměny za poskytnutí záruky odvozena z tabulky dle ratingu dlužníka, která je součástí sdělení Komise.

Nelze však tvrdit, že nesplní-li systém záruk či individuální záruky výše uvedená kritéria, budou automaticky považovány za veřejnou podporu. Za veřejnou podporu bude považována taková podpora, která nebude odpovídat principu soukromého investora. Prvek veřejné podpory je pak třeba kvantifikovat, aby se mohlo ověřit, zda podpora splňuje podmínky zvláštní výjimky pro veřejnou podporu. V zásadě se za prvek veřejné podpory považuje rozdíl mezi příslušnou tržní cenou záruky poskytnuté individuálně nebo prostřednictvím systému a skutečnou cenou hrazenou za dané opatření. Při stanovení – kvantifikaci – míry podpory se přihlíží k několika kritériím. Prvním z nich je skutečnost, zda v případě individuálních záruk má dlužník finanční potíže. V případě systémů záruk pak, zda kritéria systému pro poskytnutí záruky zaručují vyloučení takových podniků. Dále, zda lze náležitě změřit rozsah každé poskytnuté záruky. To znamená, že záruky musí být vázány na konkrétní finanční transakci, musí znít na stanovenou maximální částku a musí být časově omezené. V této souvislosti Komise v zásadě soudí, že neomezené záruky jsou neslučitelné s článkem 107 Smlouvy. Dalším kritériem je porušení zásady, že nejméně 20 % závazku by nemělo být pokryto státní zárukou, ale má je nést věřitel, aby řádně zajistil své půjčky a co nejvíce snížil riziko spojené s transakcí. Komise proto obecně kriticky přezkoumá záruky nebo systémy záruk pokrývající celou částku

(nebo téměř celou částku) finanční transakce, pokud členský stát tuto skutečnost řádně nezdůvodní, např. zvláštní povahou transakce. Posledním kritériem je pak výše poplatku za poskytnutí záruky.

Zjistí-li se, že poskytnutá záruka obsahuje prvek veřejné podpory, je třeba zkoumat slučitelnost podpory se společným trhem. Pravidla pro posuzování slučitelnosti veřejné podpory ve formě záruk nejsou nijak odlišná od ostatních forem veřejné podpory.

Finanční krize vyvolaná krizí amerických hypoték zasáhla i do práva veřejné podpory. Evropská komise byla ve své podstatě postavena před nutnost čelit masivní státní intervenci ve prospěch peněžních ústavů v rámci celé Evropské unie.¹⁴¹ Dne 16. listopadu 2008 vydala Komise Plán evropské hospodářské podpory¹⁴², který mj. konstatoval, že prvním krokem k zastavení poklesu a podpoře rychlé a udržitelné obnovy je stabilizace bankovního systému. Plánem evropské hospodářské obnovy tak byla de facto dána zelená masivní státní intervenci ve prospěch finančnímu sektoru, když Komise konstatovala, že „členské státy by měly využít velké finanční podpory poskytnuté bankovnímu odvětví“.

Na zasedání Rady Evropské Unie pro ekonomické a finanční záležitosti (ECOFIN) dne 7. října 2008 byly přijaty závěry, ve kterých se Rada zavázala přijmout všechna nezbytná opatření na podporu zdraví a stability bankovního systému, aby se obnovila důvěra a řádné fungování finančního sektoru. Rekapitalizace zranitelných systémově významných finančních institucí byla mezi jinými určena jako jeden z prostředků náležité ochrany zájmu vkladatelů a stability systému. Dále bylo odsouhlaseno, že o veřejné intervenci je třeba rozhodnout na vnitrostátní úrovni, avšak v koordinovaném rámci a na základě celé řady společných zásad EU. Těmito zásadami pak jsou:

¹⁴¹ Tak např. v září 2008 investovaly vlády zemí Beneluxu do bankovního ústavu Fortis více než 10 miliard eur, 29. září 2008 byla vládou Velké Británie částečně převzata banka Bradford & Bingley, stejný den byla vládou Německé spolkové republiky poskytnuta půjčka ve výši 35 mld. eur ve prospěch Hypo Real Estate.

¹⁴² Sdělení Komise Evropské radě ze dne 26. 11. 2008, KOM (2008) 800.

- Zásada, že intervence by měly být včasné a podpora by měla být v zásadě dočasná.
- Zásada, že členské státy budou důsledně respektovat zájmy daňových poplatníků.
- Zásada, že současní akcionáři by měli nést přiměřené dopady dané intervence.
- Zásada, že členské státy by měly být s to dosáhnout změny v řízení finančních institucí.
- Zásada, že vedoucím pracovníkům by neměly náležet nepřiměřené odměny.
- Zásada, že vlády mohou mít mimo jiné pravomoc zasahovat do odměňování.
- Zásada, že musí být chráněn legitimní zájem soutěžitelů, zejména prostřednictvím pravidel pro poskytování státní pomoci.
- Zásada, že je třeba zamezit negativním dopadům na jiné oblasti.¹⁴³

Následně pak Komise vydala dne 25. 10. 2008 sdělení Použití pravidel pro poskytování státní podpory na opatření přijatá ve vztahu k finančním institucím v souvislosti se současnou globální finanční krizí.¹⁴⁴ Sdělení je chápáno jako doplnění Pokynů Společenství pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích a zároveň i jako pomocné vodítko pro aplikaci výjimky z obecného zákazu poskytnutí veřejné podpory, jak ji upravuje čl. 107 odst. 3 písm. b) Smlouvy. Provázanost uvedeného sdělení s Pokyny Společenství pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích je patrná i z toho, že sdělení předjímá následnou likvidaci některých příjemců podpory. Odlišnost je však v chápání cíle takto poskytnuté veřejné podpory, kdy dle sdělení může být poskytnuto záchranné opatření, které má za cíl zachovat existenci nesolventních institucí. V takovém případě je však nutno, aby

¹⁴³ Viz tiskové prohlášení vydané ECOFIN dne 7. 10. 2008, dostupné na adrese: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/103202.pdf

¹⁴⁴ Uveřejněno v Úředním věstníku C 270, 25. 10. 2008, s. 8.

následovaly, co nejdříve to situace na finančních trzích dovolí, přiměřené kroky vedoucí k restrukturalizaci nebo likvidaci příjemce podpory.¹⁴⁵

Na prvním místě je nutno zdůraznit, že toto sdělení se týká jen finančních institucí. Sdělení pojem „finanční instituce“ nijak nedefinuje, ani nepoužívá přímý odkaz. Je tak otázkou, zda lze využít definici pojmu finanční instituce dle čl. 4 odst. 5 směrnice o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu.¹⁴⁶ Dle mého názoru se citované sdělení dá aplikovat i na úvěrové instituce v tom významu, jak jsou definovány uvedenou směrnicí.

Citované sdělení stanoví, že je potřeba pravidelně přezkoumávat všechny obecné systémy stanovené na základě pomoci podniku v obtížích, tj. včetně systémů záruk nebo rekapitalizačních systémů, a ukončit je, jakmile to hospodářská situace dotčeného členského státu dovolí.¹⁴⁷ To odpovídá zásadě dočasnosti, jak byla formulována na jednání ECOFIN. Komise uznává, že bude možná nevyhnutelně nutné oznámit, že opatření bude prodlouženo po dobu, po kterou bude krize pokračovat, aby se obnovila důvěra, nicméně považuje za nezbytný prvek slučitelnosti obecného systému se Smlouvou skutečnost, že členský stát bude provádět nejméně každých šest měsíců přezkum a bude podávat Komisi zprávy o výsledku takového přezkumu.

Sdělení se detailně zabývá některými typy veřejné podpory, a to zárukami a rekapitalizací, přičemž nejvyšší důraz je kladen na záruky. Komise konstatuje, že za současných výjimečných okolností bude zřejmě nutné ujistit vkladatele, že neutrpí ztráty, ale rovněž omezit možnost hromadného výběru vkladů (tzv. „runu na banku“) a nepřiměřených negativních dopadů na zdravé banky.¹⁴⁸ Komise

¹⁴⁵ Bod 30 cit. sdělení sub 115.

¹⁴⁶ Směrnice č. 2006/48/ES. Zmíněná definice pak pod pojem finanční instituce řadí podnik jiný než úvěrová instituce, jehož hlavní činností je nabývání účastí nebo výkon jedné nebo více činností uvedených v příloze I bodech 2 až 12. Takovými činnostmi jsou pak např. poskytování úvěrů, vydávání a správa platebních prostředků, poradenství, ale nejsou jimi přijímání vkladů a jiných splatných peněžních prostředků.

¹⁴⁷ Viz bod 13 cit. sdělení sub 115.

¹⁴⁸ Bod 19 cit. sdělení sub 115.

rovněž zdůrazňuje, že záruky musí být poskytovány na základě zásady nediskriminace. To znamená, že kritéria způsobilosti pro podporu, která musí splňovat finanční instituce, pokud chtějí využít takové záruky, musí být objektivní, musí řádně zohledňovat roli institucí v příslušném bankovním systému a celkovém hospodářství a nesmí být diskriminační, aby se zamezilo nežádoucím narušujícím účinkům na sousední trhy a vnitřní trh jako celek. V souladu se zásadou nediskriminace na základě národnosti by měly být systémem pokryty všechny instituce zapsané v obchodním rejstříku dotčeného členského státu, které vyvíjejí podstatné činnosti v tomto členském státu, včetně dceřiných společností. Nutno podotknout, že zásady, jejichž dodržování v rámci poskytování záruk Komise považuje za nezbytné, se uplatní i na rekapitalizaci, o které se zmiňuji níže.¹⁴⁹

Záruky mají být primárně poskytovány na vklady drobných střadatelů, ale mohou být poskytnuty i na jiné typy dluhů a závazků finanční instituce. V takovém případě však musí cíleně směřovat k jádru potíží a vždy musí být poskytnutí záruk omezeno na nezbytně nutnou míru. Nelze ani vyloučit poskytnutí záruk pro určité typy velkých vkladů, a dokonce krátkodobých a střednědobých dluhových nástrojů. Komise si je vědoma, že tento rámec dluhů a závazků, jak je uveden v citovaném sdělení, je velmi široký. I proto vyžaduje přísnou kontrolu a podrobné odůvodnění v případě, kdyby byly poskytnuty záruky na jiné typy dluhů.¹⁵⁰

Na rozdíl od záruk na vklady drobných vkladatelů, kde časová působnost záruk není posuzována tak striktně, je přísněji postupováno v případě záruk na jiné závazky finančních institucí, kde záruky musí být poskytnuty jen na dobu nezbytně nutnou. Komise opět očekává, že členský stát provede každých šest měsíců přezkum a v případě, že členský stát shledá nutnost poskytovat záruky i nadále, své rozhodnutí musí patřičně odůvodnit a Komisi informovat. Je-li takový systém přezkumu zajištěn automaticky, mohou být záruky

¹⁴⁹ Bod 35 cit. sdělení sub 115.

¹⁵⁰ Bod 22 cit. sdělení sub 115.

poskytovány až po dobu dvou let. V případě, že členský stát bude mít zájem na delším poskytování záruk, je nutný souhlas Komise.

Komise rovněž očekává, že poskytnutí záruk nebude zdarma, tedy že se příjemce takovéto podpory bude podílet na nákladech spojených s poskytnutím a trváním záruky. Komise se tak snažila vyřešit určitý konflikt mezi obecnou zásadou, že veřejná podpora by měla být omezena vždy jen na nezbytné minimum, a reálnou potřebou trhu, který si vyžaduje záruky za závazky, jež budou vznikat v budoucnu a které nelze v daném okamžiku omezit. Komise tak uvedla několik metod, jejichž vhodnou kombinací by mělo dojít k částečné finanční kompenzaci nákladů s poskytnutím a trváním záruk, čímž de facto omezuje míru poskytnuté podpory. Komise nicméně uvádí, že výčet není taxativní.

Za vhodný nástroj Komise považuje přiměřenou odměnu, již platí jednotlivé finanční instituce, které jsou příjemci podpory, nebo finanční sektor jako celek, přičemž částky takové odměny by se měly nejvíce blížit tržní ceně. Komise však nedává žádné vodítko, co je možno za onu „přiměřenou tržní cenu“ považovat, a dokonce připouští, že je obtížné určit tržní sazbu pro záruky takovéto povahy a rozsahu, když neexistuje srovnatelné základní kritérium.¹⁵¹

Další možností, kterou může členský stát zvolit pro omezení poskytnuté veřejné podpory, je postup v případě, kdy příjemce nebude schopen zaplatit přiměřenou odměnu okamžitě. V takové situaci může členský stát zvážit zavedení doložky o následném získání zpět nebo doložky o zaplacení za lepší hospodářské situace. To by od příjemců podpory vyžadovalo zaplatit buď dodatečnou odměnu za poskytnutí záruky jako takové (v případě, že není nutné záruku použít), nebo nahradit nejméně částečně jakékoliv částky zaplacené členským státem v rámci této záruky (v případě, že je nutné záruku použít), jakmile tak mohou učinit.¹⁵² Na tomto místě je vhodné se pozastavit nad formulací, kterou Komise zvolila. Jak

¹⁵¹ Bod 26 cit. sdělení sub 115.

¹⁵² Tamtéž.

uvedu níže, třetí navrhovaná možnost je z praktického hlediska nejhůře schůdná. Z tohoto důvodu se dá předpokládat, že se většina členských států uchýlí ke kombinaci dvou shora uvedených způsobů omezení veřejné podpory, přičemž třetí metoda je nabídnuta, dle mého názoru, tak trochu „do počtu“.

Jako poslední variantu totiž Komise navrhuje zvážení, zda při plnění z již poskytnuté záruky by neměl soukromý sektor pokrýt podstatnou část nesplacených závazků příjemce podpory. V daném případě však Komise nijak nerozvádí, jak by mělo ono převzetí části nesplacených závazků soukromým sektorem vypadat.

Dále Komise připojila demonstrativní výčet opatření, která by měly členské státy zvolit, aby nedošlo k nepřiměřenému narušení hospodářské soutěže, či dokonce ke zneužití veřejné podpory samotnými příjemci. Jedná se zejména o opatření, která zamezí příjemci podpory provádět agresivní expanzi na základě poskytnuté záruky na úkor soutěžitelů, kteří nepožívají takové ochrany. To může být učiněno různými způsoby: od zákazu reklamních sloganů zdůrazňujících skutečnost, že takové finanční instituci byla poskytnuta záruka, přes zadržení zisků za účelem zajištění přiměřené rekapitalizace až po zákaz vydávání opčních programů pro vedoucí představitele dotčené finanční instituce.

Sdělením ze dne 22. 1. 2009, kterým Komise stanovila Dočasný rámec Společenství pro opatření státní podpory zlepšující přístup k financování za současné finanční a hospodářské krize,¹⁵³ bylo doplněno sdělení o použití článků 87 a 88 Smlouvy na státní podpory ve formě záruk (a nepřímo i Použití pravidel pro poskytování státní podpory na opatření přijatá ve vztahu k finančním institucím v souvislosti se současnou globální finanční krizí). Byla zde stanovena přesná kritéria, jejichž splnění (kumulative) zaručí, že Komise bude takovou podporu považovat za slučitelnou.¹⁵⁴ Kritéria rozlišují mezi úvěry poskytnutými ve prospěch malých a středních podniků a ve prospěch velkých podniků. Dále pak

¹⁵³ Publikováno v Úředním věstníku C 16 ze dne 22. 1. 2009.

¹⁵⁴ Viz tamtéž, část 4.3.2.

byla zastropována celková výše úvěru, na který může být státní záruka poskytnuta. Ta nesmí činit více, než jsou úhrnné roční mzdové náklady příjemce, záruka bude poskytnuta do 31. 12. 2010 a nepřesáhne 90 % půjčky.

Kromě státních záruk je značná pozornost věnována rekapitalizaci. Cílem toho opatření by bylo poskytnutí veřejných prostředků, aby se posílily zdroje kapitálu finančních institucí buď přímo, nebo aby se usnadnilo poskytování soukromého kapitálu jinými prostředky a aby se zabránilo negativním systémovým dopadům na jiné oblasti.

Jak již bylo uvedeno výše, i na rekapitalizaci se použijí obecné zásady uplatnitelné v rámci systému záruk. Týká se to objektivních a nediskriminačních kritérií nároků na podporu, časové působnosti systému, omezení podpory na nezbytné minimum, potřeby ochranných opatření proti případným zneužitím a nepřiměřeným narušením hospodářské soutěže a požadavku, aby po rekapitalizaci jakožto mimořádném opatření na podporu finanční instituce v krizi následoval restrukturalizační plán pro příjemce podpory, který bude odděleně posuzován Komisí. I v případě rekapitalizace platí povinnost každých šest měsíců předložit zprávu o uplatňování systému podpory.

4.2 Zcizení nemovitostí jako otázka veřejné podpory

Veřejnou podporu v rámci prodeje nemovitého majetku si lze představit jen v případě, kdy na jedné straně takové transakce stojí orgán veřejné moci.¹⁵⁵ Stěžejní je v daném případě situace, kdy jsou nemovitosti státem zcizovány, než úplatně nabývány, neboť právě poskytování pozemků či staveb za sníženou cenu je relativně častým příkladem veřejné podpory.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Termínem „orgán veřejné moci“ lze v daném případě rozumět synonymum pro termín „stát“ či „státní prostředky“, jak je obsažen v čl. 107 Smlouvy.

¹⁵⁶ Opačný případ – tedy nabývání nemovitostí za zvýšenou cenu může mít sice také nežádoucí efekt, ale ve většině případů se jedná spíše o otázku jiné právní oblasti než práva veřejné podpory.

Komise poté, co vyšetřovala prodeje veřejně vlastněných pozemků a staveb, aby zjistila, zda byl při těchto prodejích přítomen prvek veřejné podpory ve prospěch kupujících, vypracovala pokyny týkající se veřejné podpory v této oblasti. Publikovala je v rámci sdělení Komise o prvcích státní podpory při prodejích pozemků a staveb orgány veřejné moci.¹⁵⁷

Sdělení stanoví dvě jednoduché zásady, které při svém dodržení zaručí, že opatření nebude obsahovat prvky veřejné podpory. Prvním postupem je prodej na základě dostatečně zveřejněného, nepodmíněného nabídkového řízení. Pokud je v rámci takového řízení nemovitost prodána za nejlepší nebo jedinou nabídku, pak je takový postup v souladu s čl. 107 a násl. Smlouvy. Skutečnost, že před nabídkovým řízením existovala rozdílná ocenění pozemků a staveb, např. pro účetní účely nebo pro stanovení předložené počáteční minimální nabídky, není podstatná. Je však nutno mít na paměti tři podmínky:

1. Nabídka je „dostatečně zveřejněna“, pokud je opakovaně inzerována po přiměřeně dlouhou dobu (dva a více měsíců) ve vnitrostátním tisku, realitních novinách nebo jiných příslušných publikacích a prostřednictvím obchodníků s nemovitostmi oslovujících široký okruh možných kupujících, takže jsou na ni upozorněni všichni potenciální kupující.

Zamýšlený prodej pozemků a staveb, který může z hlediska své vysoké hodnoty nebo jiných rysů přitahovat investory působící v evropském nebo mezinárodním měřítku, by měl být oznámen v publikacích, které vycházejí pravidelným mezinárodním nákladem. Takové nabídky by měly být také zveřejňovány prostřednictvím obchodníků oslovujících zákazníky v evropském nebo mezinárodním měřítku.

2. Nabídka je „nepodmíněná“, pokud má jakýkoli kupující bez ohledu na to, zda podniká, či nepodniká, nebo bez ohledu na povahu svého podnikání obecně možnost nabýt pozemky a stavby a užívat je pro své vlastní účely.

¹⁵⁷ Publikováno v Úředním věstníku C 209, 10. 7. 1997, s. 3–5.

Omezení mohou být uložena proto, aby se předešlo ohrožení veřejného zájmu, z důvodů ochrany životního prostředí nebo aby bylo zamezeno ryze spekulativním nabídkám. Omezení možnosti užívání pozemků a staveb uložená vlastníkově městským nebo regionálním plánem podle vnitrostátního práva nemají vliv na nepodmíněnou povahu nabídky.

3. Jestliže je podmínkou prodeje, že má budoucí vlastník převzít ve prospěch orgánů veřejné moci nebo v obecném veřejném zájmu zvláštní povinnosti, které jsou jiné než ty, které vyplývají z obecného vnitrostátního práva nebo z rozhodnutí stavebních úřadů nebo úřadů ve vztahu k obecné ochraně a zachování životního prostředí a k veřejnému zdravotnictví, má být nabídka ve smyslu výše uvedeného vymezení považována za „nepodmíněnou“. Pouze v případě, kdy všichni potenciální kupující by museli nebo mohli splnit danou povinnost bez ohledu na to, zda podnikají, či ne, nebo bez ohledu na povahu jejich podnikání.

Právě podmínky 2) a 3) mohou způsobit potíže, jestliže jsou nemovitosti zcizovány za účelem konkrétního podnikatelského záměru, který přirozeně nemusí být schopen splnit každý uchazeč (ať již z důvodů koncesních, nebo proto, že se nejedná o podnikatelský subjekt). Druhý problém může přinášet otázka, co vše lze ještě považovat za povinnost v obecném veřejném zájmu. Za příklad může sloužit situace, kdy se orgán veřejné moci například zbavuje bytových jednotek s tím, že zaváže budoucího nabyvatele k fixaci nájemného na určitou dobu, zakáže nemovitosti po určitou dobu dále zcizit apod. Je otázkou, do jaké míry lze takovou povinnost považovat za onu povinnost v obecném veřejném zájmu, když je de facto v zájmu jen několika nájemníků.

Druhou variantou je prodej mimo nabídkové řízení. V takovém případě je nutno pořídit kvalifikované nezávislé ocenění nemovitostí za účelem stanovení tržní hodnoty (ceny). Zde je však nutno brát na zřetel, zda je možno za běžných tržních podmínek takové ceny dosáhnout. Ve spojených věcech T-127/99, T-129/99 a T-148/99, kdy se rozhodovalo o veřejné podpoře při prodeji pozemku

o výměře 100 000 m², Komise při posuzování vycházela jen z jednoho ze tří znaleckých posudků, který však porovnával předmětný pozemek s pozemkem se zhruba poloviční výměrou. Právě otázka, zda bylo vůbec možno tak rozsáhlý pozemek oceňovat běžnou tržní cenou, byla jednou z napadených skutečností.¹⁵⁸

Pokud jde o kvalifikaci znalce, znalcem se rozumí osoba s dobrou pověstí, která:

- získala odpovídající titul v uznávaném vzdělávacím zařízení nebo má rovnocennou vysokoškolskou kvalifikaci;
- má přiměřené zkušenosti a je způsobilá v oceňování pozemků a staveb podle místa a majetkové kategorie.

Jestliže v některém členském státě neexistují odpovídající zavedené vysokoškolské kvalifikace, měl by být znalec členem uznávané profesní organizace zabývající se oceňováním pozemků a staveb a:

- být jmenován soudy nebo orgánem s rovnocenným statutem a
- vlastnit přinejmenším uznávané osvědčení o středoškolském vzdělání a být vyškolen na dostatečné úrovni s nejméně třemi lety praxe v oceňování pozemků a staveb a se znalostmi oceňování pozemků a staveb v dané lokalitě.¹⁵⁹

Znalec by měl být při výkonu svých úkolů nezávislý, tj. orgány veřejné moci by neměly být oprávněny vydávat příkazy ohledně výsledku oceňování. Státní úřady, které provádějí ocenění, a státní úředníci nebo zaměstnanci mají být považováni za nezávislé za předpokladu, že je účinně vyloučen nepřípustný vliv na jejich závěry.

¹⁵⁸ Viz rozsudek Tribunálu ve spojených věcech T-127/99, T-129/99 a T-148/99, bod 73 a násl.

¹⁵⁹ Tuto skutečnost je třeba mít na paměti tam, kde podobná povinnost není uložena pro jmenování znalcem.

Cena určená znalcem však není neměnnou konstantou. Jestliže je po přiměřeném úsilí prodat pozemky a stavby za tržní cenu jasné, že nelze obdržet znalcem stanovenou cenu, je možné v souladu s tržními podmínkami považovat za přípustnou až 5% odchylku od výše uvedené ceny. Když je po uplynutí další přiměřené doby jasné, že pozemky a stavby nemohou být prodány za cenu stanovenou znalcem sníženou o 5% rozpětí, může být provedeno nové ocenění, které musí vzít v úvahu získanou zkušenost a obdržené nabídky.

Pokud bude přezkoumáváno zcizení nemovitostí, co se existence nedovolené veřejné podpory týče, bude znalecký posudek (byl-li pořizován) klíčový. Komise může, aniž by k tomu byla nucena, pověřit externí znalce k přezkoumání existence podpory. Avšak i takovýto revizní posudek musí být Komisí kriticky zkoumán. Komise není zproštěna povinnosti posoudit posudek vyplývající z práce revizních znalců, který má v každém případě hodnotu pouze díky objektivnímu obsahu, a nikoliv na základě nepodložených tvrzení, která může obsahovat. Ústřední a výhradní odpovědnost zajistit pod kontrolou soudce Soudního dvora Evropské unie dodržování článku 107 Smlouvy a provádění článku 108 Smlouvy totiž přísluší Komisi, a nikoliv uvedeným znalcům.

V případě, že cena, za kterou budou nemovitosti prodány, bude nakonec shledána jako veřejná podpora, je nutno stanovit, jaké výše taková podpora dosahuje. Při posouzení hodnoty podpory formou prodeje sporného pozemku za preferenční cenu se použije zásada soukromého investora. Hodnota podpory je tudíž rovna rozdílu mezi tím, co příjemce podpory ve skutečnosti zaplatil, a tím, co měl zaplatit za běžných tržních podmínek v té době za koupi rovnocenného pozemku od prodávajícího v soukromém sektoru.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Viz rozsudek Soudu prvního stupně ve věci T-274/01.

4.3 Záchrana podniku v obtížích

Speciální úprava veřejné podpory pro podniky v obtížích se datuje od 23. 12. 1994, kdy byly zveřejněny původní pokyny Komise pro podniky v obtížích. Ty byly novelizovány 9. 10. 1999 pro následující pětileté období. Dne 9. 10. 2004 byly přijaty stávající pokyny pro veřejnou podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích.¹⁶¹ Pokyny se vztahují na podniky ve všech odvětvích, kromě těch, které působí v odvětví uhlí nebo oceli. Komise přikládá podpoře podniku v obtížích vzhledem k potenciální škodlivosti takové podpory nejvyšší význam. Ukončení činnosti nevýkonných podniků je obvyklou součástí fungování trhu. Nemůže být běžné, aby podnik, který se dostane do obtíží, zachraňoval stát. Podpora na záchranu a restrukturalizační opatření vyvolala v minulosti některé z nejrozporupnějších případů veřejné podpory a patří mezi její nejvíce rušivé typy. Z tohoto důvodu by měl zůstat pravidlem obecný zákaz veřejné podpory, jak je stanoven ve Smlouvě, a odchylky od tohoto pravidla by měly být omezené.

Pokyny se v první řadě pokouší vymezit pojem „podnik v obtížích“. Konstatuje se, že Evropská unie nemá žádnou definici, která by vysvětlovala pojem „podnik v obtížích“.¹⁶² Pro účely těchto pokynů však Komise za podnik v obtížích považuje podnik, který není schopen z vlastních zdrojů nebo finančních prostředků, jež získá od vlastníka, akcionářů či společníků nebo věřitelů, zamezit ztrátě, která by jej bez vnějšího zásahu ze strany orgánů veřejné moci v krátkodobém nebo střednědobém výhledu téměř jistě odsoudila k ukončení podnikatelské činnosti. Z této poněkud obecné definice však platí výjimka pro nový podnik, kterým je podnik v prvních třech letech po zahájení provozu, a pro podnik, který patří k větší obchodní skupině nebo byl větší obchodní skupinou převzat.

¹⁶¹ Publikováno v Úředním věstníku C 244 ze dne 1. 10. 2004 s platností do 9. 10. 2009; platnost byla následně prodloužena do 9. 10. 2012.

¹⁶² Srov. Nicolaides P.; Kekelekis, M. When do Firms in Trouble Escape from State Aid Rules?, *European State Aid Law Quarterly*, 2005, č. 1, s. 17 a násl.

Pokyny blíže specifikují demonstrativním výčtem typické podniky v obtížích. Jsou jimi:

- v případě společnosti s omezeným ručením taková společnost, kde došlo ke ztrátě více než poloviny zapsaného kapitálu a kde ke ztrátě více než jedné čtvrtiny tohoto kapitálu došlo za posledních 12 měsíců;
- v případě společnosti, v níž alespoň někteří společníci plně ručí za závazky společnosti, situace, kdy došlo ke ztrátě více než poloviny kapitálu zaznamenaného v účetnictví této společnosti a kde ke ztrátě více než jedné čtvrtiny tohoto kapitálu došlo za posledních 12 měsíců;
- podnik, který splňuje, nehledě na to, o jaký typ společnosti se jedná, podmínky vnitrostátního práva pro zahájení kolektivního úpadkového řízení.¹⁶³

Přesto i při nesplnění podmínek stanovených výše může být podnik považován za podnik v obtížích, zejména tehdy, kdy jsou patrné typické příznaky podniku v obtížích, například narůstající ztráta, klesající obrat, rostoucí skladové zásoby, nadbytečná kapacita, slábnoucí peněžní tok, narůstající dluh, narůstající úroky a klesající nebo nulová hodnota čistých aktiv. V akutních případech se podnik již nachází v platební neschopnosti nebo je předmětem kolektivního úpadkového řízení podle vnitrostátního práva.

Lze rozlišit dva druhy podpory pro podnik v obtížích, a to podporu na záchranu a podporu na restrukturalizaci podniku v obtížích. Pro oba druhy veřejné podpory ale platí, že jediným východiskem pro posouzení slučitelnosti podpory s vnitřním trhem je kritérium obsažené v čl. 107 odst. 3 písm. c) Smlouvy.

Pro oba druhy podpory platí zásada „jednou a dost“.¹⁶⁴ Již ze samotného názvu je zřejmé, že podstatou této zásady je nemožnost poskytnout opakovaně podporu na záchranu témuž podniku. Stejně tak není dovoleno poskytnout podporu na záchranu podniku, který již čerpal podporu na restrukturalizaci.

¹⁶³ Bod 2.1 pokynů sub 126.

¹⁶⁴ Viz část 3.3 pokynů sub 126.

Při oznamování plánované podpory na záchranu či restrukturalizaci Komisi musí členský stát uvést, zda dotčený podnik již v minulosti obdržel podporu na záchranu či restrukturalizaci, včetně jakékoli podpory tohoto druhu poskytnuté před datem 9. 10. 2004 a jakékoli neoznámené podpory. Co se týče neoznámené podpory, Komise vezme ve své analýze v úvahu možnost, že podpora mohla být prohlášena za slučitelnou s vnitřním trhem jinak než jako podpora na záchranu a restrukturalizaci.

Pokud podnik podporu obdržel a od poskytnutí podpory na záchranu, od skončení období restrukturalizace nebo od přerušení provádění plánu restrukturalizace (podle toho, co nastalo později) uběhlo méně než 10 let, Komise poskytnutí další podpory na záchranu nebo restrukturalizaci neschválí. Výjimky k tomuto pravidlu jsou povoleny v těchto případech:

- podpora na restrukturalizaci navazuje na poskytnutí podpory na záchranu a tvoří tak součást jediné restrukturalizační operace;
- v případě, že nastaly mimořádné a nepředvídané okolnosti, za něž podnik nenese odpovědnost;¹⁶⁵
- podpora byla poskytnuta na záchranu, avšak nenásledovala restrukturalizace podporovaná státem, neboť:
 - podnik mohl být po poskytnutí podpory na záchranu reálně považován za dlouhodobě životaschopný
 - a
 - nová podpora na záchranu či restrukturalizaci je po uplynutí alespoň pěti let nutná z důvodu nepředvídatelných okolností, za něž podnik nenese odpovědnost.

Zásada jednou a dost se uplatní i na koncerny. V případě, že podporu na záchranu či restrukturalizaci obdržela obchodní skupina, nepovolí Komise za normálních okolností poskytnutí další podpory na záchranu či restrukturalizaci

¹⁶⁵ Na tomto místě zpětně odkazují k pojednání o státních zárukách v období finanční krize, kdy právě tato výjimka byla často využívána.

ani samotné skupině, ani žádnému subjektu, který k této skupině náleží, jestliže od poskytnutí podpory na záchranu, skončení období restrukturalizace či přerušení provádění plánu restrukturalizace (podle toho, co nastalo později) neuplynulo 10 let. V případě, že podporu na záchranu nebo restrukturalizaci obdržel subjekt, který náleží k obchodní skupině, zůstávají skupina jako celek i ostatní subjekty v rámci skupiny způsobilé k poskytnutí podpory na záchranu či restrukturalizaci, pokud jsou splněna jiná ustanovení těchto pokynů, s výjimkou subjektů, které byly již dříve příjemcem podpory.

V případě převzetí podniku, který již jednou podporu obdržel, se zásada jednou a dost na kupce neuplatní jen v tom případě, že kupec kumulative splňuje následující podmínky:

- kupující a původní podnik jsou dva jasně oddělené subjekty;
- kupující obdržel aktiva původního podniku za tržní cenu;
- likvidace nebo správa se soudním dozorem a následná koupě původního podniku nejsou pouhým prostředkem k tomu, jak se vyhnout použití zásady „jednou a dost“; za takový případ lze označit například situaci, kdy obtíže, kterým kupující čelí, byly jasně předvídatelné již v okamžiku, kdy přebíral aktiva původního podniku.

4.3.1 Záchranné programy

Co se podpory na záchranu týče, je nutno především zdůraznit její dočasnost a návratnost. Jejím základním cílem je umožnit podniku v obtížích udržet se na trhu po dobu nezbytnou pro vypracování plánu restrukturalizace nebo likvidace. Obecně platí, že díky podpoře na záchranu je možné dočasně podpořit podnik, který se potýká s vážným zhoršením své finanční situace, jež se odráží v náhlé likvidní krizi nebo technické platební neschopnosti. Tato dočasná podpora by měla poskytnout čas na podrobné posouzení okolností, které obtíže způsobily, a na vytvoření vhodného plánu na odstranění těchto obtíží. Podpora na záchranu se navíc musí omezit na nezbytné minimum. Jinými slovy podnikům v obtížích

skýtá krátkou úlevu nepřesahující šest měsíců. Podporu musí tvořit vratná likvidní pomoc ve formě úvěrových záruk či úvěrů s úrokovou sazbou, jež je alespoň srovnatelná s těmi, které jsou běžné u úvěrů poskytovaných zdravým podnikům, a zejména s referenčními sazbami přijatými Komisí. Strukturální opatření, která nevyžadují okamžité jednání, jako je nevyhnutelná a automatická účast státu na finančních prostředcích podniku, nemohou být financována prostřednictvím podpory na záchranu.

Pokyny uvádějí exaktní podmínky pro schválení podpory na záchranu:

- musí se jednat o likvidní podporu ve formě úvěrových záruk nebo úvěrů; v obou případech musí být úvěr poskytnut s úrokovou sazbou srovnatelnou alespoň se sazbami, které jsou běžné u zdravých podniků, a zejména s referenčními sazbami přijatými Komisí; každý úvěr je třeba splatit a platnost každé záruky musí skončit v období nepřesahujícím šest měsíců od poukázání první splátky danému podniku;
- tato podpora musí být opodstatněna závažnými sociálními problémy a nesmí mít příliš nepříznivý dopad na ostatní členské státy;
- dotčený členský stát se musí při oznámení zavázat, že sdělí Komisi nejpozději šest měsíců poté, co bylo opatření v rámci podpory na záchranu schváleno, plán restrukturalizace nebo likvidace nebo předloží doklad o tom, že byl úvěr v celé výši splacen, a/nebo o tom, že byla ukončena platnost záruky; v případě neoznámené podpory musí členský stát sdělit nejpozději šest měsíců po prvním provedení opatření v rámci podpory na záchranu plán restrukturalizace nebo likvidace nebo předložit doklad o tom, že byl úvěr v celé výši splacen, a/nebo o tom, že byla ukončena platnost záruky;
- tato podpora se musí omezit na částku potřebnou k udržení podniku po dobu, pro niž byla podpora schválena;
- podpora musí splňovat zásadu jednou a dost.

Vzhledem k nutnosti jednat co nejrychleji je v pokynech vyjádřen závazek Komise usilovat o rozhodnutí o schválení podpory do jednoho měsíce v případě, že podpora na záchranu splňuje výše uvedená kritéria, podpora nepřesahuje částku 10 milionů eur a jedná se o jeden z typických případů podniku v obtížích, jak je uvedeno výše.

4.3.2 Restrukturalizační programy

Mnohem více se pokyny zabývají podporou na restrukturalizaci. Stanovují podmínky, jejichž splnění je nutné ke schválení podpory na restrukturalizaci:

- musí se jednat o podnik v obtížích;
- poskytnutí podpory je podmíněno prováděním restrukturalizačního plánu schváleného Komisí, to však neplatí pro malé a střední podniky; plán může být po předchozím souhlasu Komise změněn;
- restrukturalizační plán musí obnovit dlouhodobou životaschopnost podniku;
- restrukturalizace musí zahrnovat ukončení činností, které by ze strukturálního hlediska zůstaly i po restrukturalizaci ztrátové;
- plán musí popisovat okolnosti, které podniku způsobily obtíže, a musí obsahovat vyhlídky týkající se nabídky a poptávky na relevantním trhu;
- plán musí počítat s přeměnou podniku, která mu po dokončení restrukturalizace umožní pokrýt všechny její náklady.

Poskytnutí podpory však musí být kompenzováno. Aby nebyla soutěž příliš narušena, musí být přijata kompenzační opatření. Ta mohou zahrnovat prodej aktiv, snížení kapacity nebo omezení přítomnosti na trhu a omezení vstupních překážek na dotčených trzích.

Opatření musí být úměrná (s výjimkou malých podniků) rušivým účinkům podpory, zejména velikosti a relativnímu významu daného podniku na trhu nebo trzích. Opatření by měla být provedena zejména na trhu (trzích), kde bude mít

daný podnik po restrukturalizaci významné postavení. Míru snížení kapacity či omezení působnosti na trhu je třeba stanovit případ od případu. Rozsah nezbytných opatření určí Komise na základě průzkumu trhu přiloženého k plánu restrukturalizace a ve vhodných případech na základě jiných, Komisi dostupných informací, včetně údajů poskytnutých zúčastněnými stranami. Snížení musí být nedílnou součástí restrukturalizace, jak je stanoveno v jejím plánu. Tato zásada platí nehledě na to, zda k těmto snížením dochází před nebo po poskytnutí státní podpory, dokud jsou součástí stejné restrukturalizace. Odpisy a ukončení ztrátových činností, které by bylo v každém případě nutné pro obnovení životaschopnosti podniku, nebude za účelem posouzení kompenzačních opatření považováno za snížení kapacity nebo omezení působnosti na trhu. Toto posouzení však vezme v úvahu jakoukoli dříve poskytnutou podporu na záchranu. Tato podmínka však neplatí pro malé podniky, není-li pravidly pro státní podporu v určitém odvětví stanoveno jinak.

Výše podpory musí být omezena na naprosto nezbytné minimum, přičemž je nutno přihlídnout k již poskytnutým podporám. Od příjemců podpory se očekává, že k plánu restrukturalizace přispějí významným dílem z vlastních zdrojů, včetně prodeje aktiv, která nejsou nezbytně nutná pro přežití podniku, nebo z vnějších zdrojů za tržních podmínek. Toto přispění bude svědčit o tom, že jsou hospodářské subjekty přesvědčeny o možnosti opětovné životaschopnosti daného podniku. Za přiměřené jsou považovány příspěvky ve výši 25 % v případě malých podniků, 40 % u středních podniků a 50 % u velkých podniků. Pojem malý a střední podnik je definován v příloze 1 doporučení Komise ze dne 6. 5. 2003.¹⁶⁶ Za střední podniky jsou považovány podniky do 250 zaměstnanců s ročním obratem nepřekračujícím 50 milionů eur či celkovou roční bilanční sumou nepřekračující 43 milionů eur, za malé podniky ty, které nezaměstnávají více než 50 zaměstnanců a jejichž roční obrat a bilanční suma nepřevyšují 10 milionů eur.

¹⁶⁶ Publikováno v Úředním věstníku L 124 ze dne 20. 5. 2003.

Příjemce podpory musí provést celý plán restrukturalizace; v opačném případě se jedná o zneužití podpory. O plnění plánu restrukturalizace je Komise informována prostřednictvím pravidelných zpráv, které Komisi zasílá dotčený členský stát.

V případě podpory poskytované velkým podnikům musí být první zpráva předložena Komisi obvykle nejpozději do šesti měsíců od schválení podpory. Následující zprávy je třeba Komisi zasílat alespoň jednou za rok, vždy ke stanovenému datu, dokud nelze cíle plánu restrukturalizace považovat za splněné. Zprávy musí obsahovat všechny informace, které Komise potřebuje, aby byla schopna kontrolovat provádění plánu restrukturalizace, časový rozvrh plateb ve prospěch podniku, jeho finanční situaci a dodržování všech podmínek či povinností stanovených v rozhodnutí, kterým byla podpora schválena. Musí obsahovat zejména všechny relevantní informace o jakékoli podpoře poskytnuté danému podniku v období restrukturalizace. V případě, že Komise potřebuje aktuální potvrzení určitých skutečností, například o uzavírkách nebo snížení kapacity, může vyžadovat, aby jí zprávy byly zasílány častěji.

V případě podpory poskytované malým a středním podnikům bude za normálních okolností stačit, předloží-li příjemce podpory každoročně kopii rozvahy a výkazu zisků a ztrát, pokud nebyly v rozhodnutí, kterým se podpora schvaluje, stanoveny přísnější podmínky. Pro střední a velké podniky dále platí, že oznámení o podpoře na restrukturalizaci velkého nebo středního podniku musí uvádět i všechny ostatní podpory jakéhokoli typu, které mají být podle plánu v období restrukturalizace poskytnuty přijímajícímu podniku, pokud se na ně nevztahuje pravidlo de minimis nebo nařízení udělující výjimku. Komise takovou podporu vezme při posuzování podpory na restrukturalizaci v úvahu, neboť poskytnutí jakékoli jiné podpory v období restrukturalizace, i když je v souladu s již schváleným režimem, může ovlivnit rozhodnutí Komise o rozsahu požadovaných kompenzačních opatření. Totéž platí i v případě jakékoliv skutečně poskytnuté podpory, tedy nejen plánované.

4.3.3 Exkurs – veřejná podpora na restrukturalizaci v odvětví zemědělství

Pokyny na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích vymezují jako svoji zvláštní část speciální úpravu pro případ veřejné podpory na restrukturalizaci v odvětví zemědělství.¹⁶⁷ Ve své podstatě pro oblast zemědělství stanovují pokyny odchylky od běžného režimu podpory pro podniky v obtížích.

Pro oblast zemědělství tak platí, že všichni příjemci podpory musí provést kompenzační opatření, a to bez ohledu na velikost příjemce. V oblasti zemědělství tak neplatí benefit pro malé a střední podniky. V rámci kompenzačních opatření, jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, může být uloženo snížení nadbytečné kapacity. Pro oblast zemědělství pak platí, že nadbytečná kapacita bude Komisí definována případ od případu, přičemž budou vzaty v úvahu především rozsah a tendence relevantní kategorie produktů za poslední tři roky, opatření pro stabilizaci trhu, zejména vývozní náhrady a stažení z trhu, vývoj cen na světových trzích a existence odvětvových omezení v rámci právních předpisů Evropské unie.

Opatření ohledně snižování nadbytečné kapacity jsou velmi tvrdá. Nadbytečnou kapacitu je nutno nezvratně snížit s tím, že dotčenou zemědělskou půdu je třeba nechat ladem po dobu 15 let. Do té doby je však nutno takovou půdu udržovat v dobrém ekologickém a zemědělském stavu.

V případě, že je opatření v rámci podpory zaměřeno na určité produkty nebo hospodářské subjekty, musí snížení dosahovat alespoň 10 % produkční kapacity, pro niž byla skutečně poskytnuta podpora na restrukturalizaci. U opatření, která takto zaměřena nejsou, musí snížení kapacity dosahovat alespoň 5 %. Komise nebude snížení kapacity požadovat v případě, že se přijatá rozhodnutí poskytovat podporu na restrukturalizaci ve prospěch příjemců v daném odvětví během nepřetržitého období dvanácti měsíců nevztahují

¹⁶⁷ Část 5 pokynů sub 126.

v úhrnu na více než 1 % produkční kapacity daného odvětví v dotčeném členském státě. Toto pravidlo může být uplatněno na regionální úrovni v případě režimu podpor, který se omezuje na daný region.

I pro oblast zemědělství platí zásada jednou a dost, lhůta je však pětiletá.

4.3.4 Exkurs – veřejná podpora při restrukturalizaci ocelářského průmyslu

Dokončení restrukturalizace ocelářství v nových členských státech EU a plná integrace příslušných společností na vnitřním trhu zůstává nadále významným úkolem. Některé společnosti v ČR nedosáhly před přistoupením do EU dne 1. května 2004 životaschopnosti a vláda tak byla nucena poskytnout finanční podporu na základě toho, že se příjemci stanou životaschopnými v dlouhodobém horizontu.

Z uvedeného důvodu se mezi Evropskou unií a Českou republikou vyjednala přechodná období umožňující poskytnout veřejnou podporu konkrétním společnostem.

Tato výjimka z pravidel pro veřejnou podporu je spojena s některými povinnostmi jak pro příslušné vlády, tak pro jednotlivé společnosti, jež jsou stanoveny v protokolech, které jsou součástí Smlouvy o přistoupení k Evropské unii.¹⁶⁸

Výroba oceli je strategický významný sektor národního hospodářství nových členských států EU, avšak produkce oceli nových členských států klesá, v dnešní době se pohybuje na úrovni kolem třiceti milionů tun, zatímco v devadesátých letech tyto země produkovaly kolem padesáti milionů tun. K podobnému trendu došlo i u starých členských zemí EU, avšak zde byl útlum doprovázen intenzivní restrukturalizací, privatizací původních státních společností a jejich konsolidací. V nových členských státech byl často volen způsob státních subvencí.

¹⁶⁸ Srov. zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu, druhá zpráva o sledování restrukturalizace ocelářství v České republice a Polsku.

Finanční podpora členského státu do průmyslu své země obecně zakládá veřejnou podporu, která je podle čl. 107 Smlouvy zakázána. Podle Pokynů Společenství pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích může být poskytnuta veřejná podpora podniku, který splňuje definiční znaky podniku v obtížích za předpokladu, že je taková podpora slučitelná se společným trhem. Tyto stěžejní pokyny se však nepoužijí na podniky působící v odvětví uhlí nebo oceli. Uvedená skutečnost byla mj. způsobena i tím, že Steel Aid Code¹⁶⁹ přijatý v rámci ESUO nedovoloval veřejnou podporu v této oblasti vůbec. Po zániku ESUO se na oblast uhlí a oceli aplikovaly všeobecné předpisy EU o veřejné podpoře. To vedlo k tomu, že bylo vydáno sdělení Komise, které se týká pomoci při záchraně a restrukturalizaci a pomoci při uzavírání kapacit v hutnickém průmyslu.¹⁷⁰ Sdělení konstatovalo, že podpora na záchranu a restrukturalizaci v ocelářském sektoru není slučitelná s vnitřním trhem. Jediná slučitelná podpora (za podmínek dále stanovených) je pomoc při uzavírání kapacit, tedy podpora vedoucí k uzavření podniku či k propuštění nadbytečných zaměstnanců.

Podpora v ocelářském sektoru je nakonec zakázána i na základě sdělení Komise prostřednictvím víceoborového rámce pomoci s regionální účelovostí ve prospěch velkých investičních projektů,¹⁷¹ který v bodě 27 jasně deklaruje, že po dlouhou dobu „*ocelářské společnosti soustředěné v ESUO fungovaly bez pomoci investičních podpor stejně, jako tomu bylo u zbývajících částí průmyslového sektoru... Vzhledem ke specifickým znakům ocelářského sektoru [...] a ke zkušenostem získaným v minulosti, kdy byla aplikována méně striktní pravidla státní podpory, se zdá spravedlivým pokračovat v zákazu investiční podpory v tomto sektoru, bez ohledu na velikost investice. V souladu s tím Komise*

¹⁶⁹ Úřední věstník L 338, 28. 12. 1996, s. 42.

¹⁷⁰ Úřední věstník C 70, 19. 3. 2002, s. 22.

¹⁷¹ Úřední věstník C 70, 19. 3. 2002, s. 8.

považuje regionální podporu ocelářskému průmyslu za neslučitelnou se společným trhem“.¹⁷²

Souhrnně lze tedy konstatovat, že veřejná podpora ocelářskému průmyslu je v rámci EU zakázána, s výjimkou již zmíněné pomoci při uzavírání kapacit.

Restrukturalizace ocelářského průmyslu byla založena tzv. asociačními dohodami. Tak tomu bylo v případě Polska, České republiky, Maďarska, Slovenska a Slovinska. Například čl. 8 odst. 4 protokolu č. 2 k Asociační dohodě uzavřené mezi ČR a EU stanovil možnost během prvních pěti let po vstupu Asociační dohody v platnost výjimečně poskytnout veřejnou pomoc pro účely restrukturalizace za podmínky, že:

- povede k posílení životaschopnosti společností prosperujících za běžných tržních podmínek na konci restrukturalizačního období;
- výše a intenzita takové pomoci jsou striktně omezeny na to, co je zcela nezbytné ke znovuzískání takové životaschopnosti a jsou postupně snižovány;
- restrukturalizační program je provázen celkovou racionalizací a snižováním kapacity v ČR.

Během přístupových rozhovorů se přirozeně o podpoře ocelářského průmyslu nadále jednalo, přičemž v některých případech se vyjednaly další výjimky ze zákazu veřejné podpory ocelářskému sektoru. Kupříkladu Protokol č. 2 Smlouvy o přistoupení k Evropské unii o restrukturalizaci českého ocelářského průmyslu umožňuje poskytnout veřejnou podporu v rámci programu restrukturalizace českého ocelářství jen společnostem uvedeným v seznamu tohoto protokolu, přirozeně za dodržení dalších podmínek.¹⁷³ Slovensko zase sjednalo možnost do

¹⁷² Viz LIENEMEYER, M. State aid for restructuring the steel industry in the new Member States, *Competition Policy Newsletter*, č. 1/2005.

¹⁷³ Úřední věstník L 236, 23. 9. 2003, s. 934; jedná se o společnosti Ispat Nová Huť, Válcovny plechu Frýdek-Místek a Vítkovice Steel.

konce roku 2009 poskytovat v rámci ocelářského průmyslu daňové výjimky¹⁷⁴ na základě zákona č. 366/1999 Z. z.,¹⁷⁵ opět za předpokladu dodržení dalších podmínek. Na tato pravidla může být nahlíženo jako na *lex specialis*, která v oblasti, již se dotýká, nahrazují jakékoliv jiné ustanovení Smlouvy o přistoupení.

Restrukturalizace ocelářského průmyslu nově přistoupivších členských států EU tedy může probíhat jen v rámci pravidel stanovených EU, přičemž jejich nedodržení mnohdy zakládá nedovolenou veřejnou podporu. Vezmeme-li v potaz prakticky absolutní zákaz jakékoliv veřejné podpory v ocelářském sektoru, je značné riziko, že dojde k řízení o nezákonné veřejné podpoře. Proto je nutné se zaměřit na některé klíčové parametry národních restrukturalizačních programů.

Předně je nutné konstatovat, že dosud nebyly vydány jasné pokyny pro zřízení restrukturalizačního programu, jako je tomu v případě Pokynů Společenství pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích (viz citace sub 161, v této kapitole uváděny jako „pokyny“). Proto lze vycházet z Protokolu č. 2 k Asociační dohodě (dále „Protokol č. 2“), který stanovuje parametry restrukturalizačního programu, tedy životaschopnost společností, omezení výše podpory na nezbytné minimum, racionalizace a snižování kapacit. Přirozeně lze vycházet i z výše uvedených pokynů, ale ty nejsou přímo aplikovatelné na ocelářský průmysl, neboť státní podpora je v ocelářském sektoru, jak bylo již řečeno, až na výjimky zcela zakázaná.

Zaměřme se nyní více na jednotlivé parametry restrukturalizačního programu tak, jak je stanoví Protokol č. 2. Jak Protokol č. 2, tak i citované pokyny jsou založeny na principu, že cílem jakékoliv restrukturalizace je dosažení dlouhodobé životaschopnosti společností. Restrukturalizační program proto jednoznačně musí ukazovat, že životaschopnost dotovaných společností bude

¹⁷⁴ Úřední věstník L 235, 23. 9. 2003, s. 915; o tzv. daňových prázdninách jako o formě veřejné podpory viz též Kincl, M. Daňové úlevy jako forma veřejné podpory, *Právní fórum : český právníkový měsíčník*, 2004, sv. 1, č. 3.

¹⁷⁵ Zák. č. 366/1999 Z. z. byl zrušen zák. č. 595/2003 Z. z.

na konci restrukturalizace obnovena, a to tak, aby podnik mohl být nadále provozován za normálních tržních podmínek. Životaschopnost by měla být dle restrukturalizačního plánu obnovena co nejdříve.¹⁷⁶ Pro Komisi znamená pojem životaschopnost, že se společnost na konci restrukturalizačního procesu opět stane ziskovou.

Druhou hlavní podmínkou přípustné veřejné podpory je skutečnost, že intenzita podpory musí být striktně omezena na nezbytné množství pro dosažení životaschopnosti. Toto minimální množství je determinováno dvěma faktory: je to výsledek celkového množství prostředků nutných k dosažení životaschopnosti minus množství, kterým je příjemce sám schopen přispět.

Z poslední podmínky protokolu č. 2 je patrné, že v souvislosti s poskytnutím restrukturalizační podpory je nutné činit redukční opatření, která povedou k zeštíhlení příjemce. To je v souladu s bodem 39 pokynů, avšak důvody mohou být poněkud odlišné. Zatímco bod 39 pokynů se snaží zamezit přílišnému narušení hospodářské soutěže a snižování kapacit uvádí jako jeden z příkladů, jak tomuto narušení zabránit, Protokol č. 2 přímo vyžaduje, aby restrukturalizace byla doprovázena snižováním kapacit. Protokol č. 2 tak reaguje na skutečnost, že v dotčených státech jednoznačně existuje nadbytek kapacit. Jejich redukce tak byla nezbytným předpokladem pro to, aby jakákoliv veřejná podpora byla v souladu se zájmy Evropské unie.

Výše byly předestřeny předpoklady pro slučitelnost veřejné podpory v ocelářském sektoru se společným trhem. Jak je však také uvedeno, pokyny Společenství nelze přímo aplikovat na problematiku veřejné podpory v ocelářství. Nejasné je například, zda z nich lze vycházet v případě změny plánu restrukturalizace. Vzhledem k tomu, že podpora na restrukturalizaci je obecně zakázána a výjimka se sjednala v přístupových smlouvách (v případě ČR shodou okolností rovněž protokolem č. 2 Smlouvy o přistoupení), docházelo by spíše k praktickému problému. ČR může (či spíše mohla) poskytnout veřejnou podporu

¹⁷⁶ Bod 35 pokynů sub 126.

jen společností uvedeným v příloze tohoto protokolu, a to v přesně stanoveném rozsahu. Je jisté, že by nebylo možné aplikovat bod 52 b) pokynů, pokud by rozsah podpory převýšil míru sjednanou v protokolu č. 2 ke Smlouvě o přistoupení. Jakákoliv změna plánu restrukturalizace, která by vybočila z podmínek sjednaných v protokolu č. 2 ke Smlouvě o přistoupení, by si tak vyžádala nové projednání celého protokolu, ale to není proveditelné.

Jak již bylo uvedeno, podpora při uzavírání kapacit (tzv. closure aid) je jedinou povolenou výjimkou z obecného zákazu podpory ocelářského průmyslu. Komise vzala v úvahu existenci nadbytku kapacit na evropské, ale i světové úrovni a zároveň absolutní zákaz podpory na záchranu a restrukturalizaci, a proto považuje podporu při uzavírání kapacit za slučitelnou se společným trhem.¹⁷⁷

Podpora při uzavírání kapacit se dělí na tři skupiny:

1. podpora na pokrytí výdajů vyplácených v souvislosti s odchodem nadbytečných zaměstnanců;
2. podpora ocelářským společnostem, které zastavují trvale produkci ocelářských produktů;
3. podpora ocelářským společnostem, které splňují podmínky pro poskytnutí podpory pod předchozím bodem, ale jsou přímo, či nepřímo ovládány nebo samy přímo, či nepřímo ovládají ocelářskou společnost.

Pokud příjemce spadá do jedné z výše uvedených kategorií, lze mu za předpokladu, že jsou dodrženy další podmínky, poskytnout podporu při uzavírání kapacit. Pro veškerou podporu je však společné, že uzavírání kapacity musí být konečné. Komise tak např. nepovažuje za uzavírání kapacity odstavení části výrobního zařízení, jehož kapacitu lze kdykoliv obnovit.

¹⁷⁷ Úřední věstník C 70, 19. 3. 2002, s. 21.

4.4 Enviromentální veřejná podpora

Dne 7. června 2005 bylo schváleno konečné znění Akčního plánu pro státní podpory¹⁷⁸, který nese v podtitulu své motto „Cílenější státní podpory a jejich nižší počet: plán pro reformu státní podpory v letech 2005–2009“. Podle akčního plánu by se veřejná podpora měla zaměřovat na některé ze společných cílů Společenství, přičemž ochrana životního prostředí je jedním z těchto společných cílů.¹⁷⁹ Na akční plán navázala Komise dne 1. 4. 2008, kdy byly vydány Pokyny Společenství ke státní podpoře na ochranu životního prostředí,¹⁸⁰ které nahradily předchozí pokyny pro tuto oblast.¹⁸¹

Pokyny reagují na skutečnost, že podniky nejsou při rozhodování o konkrétní výrobní technologii nebo o objemu výroby nijak podporovány v tom, aby zohledňovaly záporné externí faktory, které vznikají při výrobě. Jinými slovy jsou výrobní náklady, které nese podnik, nižší než náklady, které nese společnost. Podniky tak nejsou nijak motivovány k tomu, aby snižovaly míru znečišťování nebo přijímaly individuální opatření na ochranu životního prostředí. To lze považovat za selhání trhu, neboť tržní prostředí prakticky nijak podniky nenutí k tomu, aby se chovaly ekologicky. Státy, které se musí s tímto selháním trhu vypořádat, většinou přijímají právní úpravu k tomu, aby zajistily přijetí odpovědnosti na záporné externí faktory vznikající při výrobě. Podniky způsobující znečištění pak musí na základě zavedení norem, zdanění, hospodářských nástrojů a dalších právních předpisů uhradit náklady za znečišťování společnosti – v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“. Promítnutí těchto záporných externích faktorů do vlastních nákladů podniků negativně ovlivní příjmy těchto podniků.

¹⁷⁸ KOM (2005) 107.

¹⁷⁹ Bod 13 Akčního plánu.

¹⁸⁰ Úřední věstník C 82, ze dne 1. 4. 2008.

¹⁸¹ Úřední věstník C 37, 3. 2. 2001, s. 3.

Vzhledem k tomu, že znečištění nestatejně způsobují různá průmyslová odvětví a různé podniky, náklady na přijetí právní úpravy, která je příznivá pro životní prostředí, jsou rozdílné nejen mezi jednotlivými podniky, ale také mezi členskými státy. Jednotlivé členské státy navíc různě vnímají potřebu zavádět náročné cíle v oblasti životního prostředí. Vzhledem k chybějícím normám Evropské unie a tržně orientovaným nástrojům, které by zcela odrážely zásadu „znečišťovatel platí“ (selhání právních předpisů), se mohou členské státy jednostranně zasadit o uplatňování vyšší úrovně ochrany životního prostředí. Pro podniky působící na jejich území to však může znamenat vznik dodatečných nákladů. Z tohoto důvodu mohou členské státy vedle právní úpravy využívat i státní podporu jako kladnou pobídku určenou k dosažení vyšší úrovně ochrany životního prostředí.

Pokyny předkládají katalog opatření, u nichž může být veřejná podpora za specifických podmínek slučitelná s vnitřním trhem. Jedná se o následující podpory.

- Podpora pro podniky, které se řídí přísnějšími normami, než jsou normy Evropské unie, nebo které zvyšují úroveň ochrany životního prostředí v případě, že norma Evropské unie neexistuje. Taková podpora reaguje na skutečnost, že za normální situace nemá podnik motivaci k tomu, aby dodržoval přísnější normy, než jsou závazné normy, pokud náklady na takový postup převyšují výhody, které podnik získává. V těchto případech lze poskytnout veřejnou podporu k tomu, aby se pro podnik vytvořila pobídka zlepšovat ochranu životního prostředí. Podporu ale nelze poskytnout v případě, že zlepšeními se podniky dostávají do souladu s normami Evropské unie, které již byly schváleny, ale dosud nejsou platné.
- Podpora na získání nových dopravních vozidel, které splňují přísnější normy, než jsou normy Evropské unie, nebo které zvyšují úroveň ochrany životního prostředí v případě, že norma Evropské unie neexistuje. Pokyny tak reagují na skutečnost, že právě doprava se podílí velkou měrou na vzniku skleníkových plynů a vzniká potřeba co nejvíce posílit podíl vozidel,

kteře nezateřžují řivotní prostředí emisemi skleníkových plynů na celkovém podílu vozového parku.

- Podpora na včasné přizpůsobení se budoucím normám Evropské unie. Přirozeně se nemůře jednat o podporu na přizpůsobení se stávajícím normám, avšak může se jednat o individuální pobídky pro podniky, aby se rychleji připravily na budoucí právní úpravu, přičemřž výsledkem bude zjednodušení implementace takové úpravy.
- Podpora pro environmentální studie, tedy pro studie, které jsou zaměřené na investice podniků k dosažení vyšší úrovně ochrany řivotního prostředí v případě, ře norma Evropské unie neexistuje, a pro studie zaměřené na úsporu energií a výrobu energie z obnovitelných zdrojů.
- Podpora na úsporu energie. Jedná se o cílenou podporu, která vede ke splnění cílů, které si Evropská unie v oblasti úspory energie vytkla.¹⁸²
- Podpora na obnovitelné zdroje energie. I zde se jedná o podporu směřující ke splnění cílů Evropské unie v oblasti výroby energie z obnovitelných zdrojů.¹⁸³ Poskytnutí veřejné podpory může být odůvodněné, jestliže jsou náklady na výrobu energie z obnovitelných zdrojů vyšší než náklady na výrobu ze zdrojů méně šetrných k řivotnímu prostředí a jestliže pro jednotlivé podniky neexistuje řádná závazná norma Evropské unie týkající se podílu energie z obnovitelných zdrojů. Vysoké náklady na výrobu některých druhů energie z obnovitelných zdrojů neumořňují, aby příslušné podniky uplatřovaly na trhu konkurenceschopné ceny, a tím pro obnovitelné zdroje energie vytváří překážku vstupu na trh. Poskytnutí podpory může tuto překážku zmírnit. Na tomto místě je třeba zdůraznit, ře se nejedná jen o podporu obnovitelných zdrojů elektrické energie, ale jakékoliv energie (typicky biopaliva).

¹⁸² Cílem EU je dosáhnout do roku 2020 minimálně 20% snížení emisí skleníkových plynů oproti hodnotám v roce 1990.

¹⁸³ Cílem EU je i zde dosáhnout do roku 2020 hranice 20 % – tentokrát podílu energie z obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě energie.

- Podpora pro kombinovanou výrobu tepla a elektrické energie a podpora pro dálkové vytápění. Kombinovaná výroba tepla a elektrické energie je nejúčinnější způsob výroby tepla a elektrické energie zároveň. Při společné výrobě tepla a elektrické energie se méně plýtvá energií. Za předpokladu, že se prokáže, že dálkové vytápění je při kombinované výrobě a distribuci tepla méně znečišťující a více energeticky účinné, ale dražší než individuální vytápění, lze poskytnout veřejnou podporu s cílem vytvořit pobídky určené k dosažení cílů v oblasti životního prostředí. Stejně jako tomu je v případě energie z obnovitelných zdrojů, však lze očekávat, že postupná internalizace externích environmentálních faktorů v nákladech na jiné technologie sníží potřebu podpory tím, že přinese postupné přibližování těchto nákladů a nákladů na kombinovanou výrobu tepla a elektrické energie a na dálkové vytápění.
- Podpora na nakládání s odpady. V případě této podpory může lehce dojít k obejití zásady, že znečišťovatel platí, proto musí být pečlivě zváženo, zda podpora na nakládání s odpady fakticky jen neusnadňuje původci odpadů plnit jeho povinnosti vyplývající z již existujících norem Evropské unie.
- Podpora na sanaci kontaminovaných lokalit. Tento druh podpory je určen k vytvoření individuálních pobídek, které mají vyvážit dopad záporných externích faktorů v případech, kdy nelze identifikovat znečišťovatele a přimět ho k zaplacení za nápravu ekologických škod, které způsobil. Veřejná podpora může být v těchto případech odůvodněna, pokud náklady na nápravu převyšují následné zvýšení hodnoty dané lokality.
- Podpora na přemístění podniků. Tento druh investiční podpory je určen k vytvoření individuálních pobídek, které mají snížit záporné externí faktory tím, že se přemístí nejvíce znečišťující podniky do oblastí, kde toto znečištění nebude mít tak škodlivý dopad, a tudíž se sníží vnější náklady. Aby se zajistilo, že podpora se neposkytne na přemístění z jiných důvodů, vyžaduje se, aby příslušný veřejný orgán přijal správní nebo soudní rozhodnutí o přemístění podniku nebo aby příslušný veřejný orgán a daný

podnik dospěly k dohodě o přemístění podniku. Způsobilé náklady se musí zohlednit tak, aby odrážely jakoukoli výhodu, kterou podnik na základě přemístění mohl získat.

- Podpora obsažená v systémech obchodování s emisními povolenkami. Systémy obchodování s povolenkami mohou zahrnovat veřejnou podporu různým způsobem, například jsou-li povolení a povolenky poskytovány členskými státy za cenu nižší, než je jejich tržní hodnota, a toto jednání lze přičítat členskému státu. Tento druh podpory lze využít na záporné externí faktory tím, že se umožní zavedení tržních nástrojů se zaměřením na ekologické cíle. Pokud bude celková částka povolení, kterou členský stát poskytuje, nižší než celková částka předpokládaných potřeb podniků, bude celkový účinek na úroveň ochrany životního prostředí pozitivní. Blíže o podpoře v rámci obchodování s emisními povolenkami pojednává následující samostatný oddíl (viz 3.4.1).
- Podpora ve formě snížení ekologických daní nebo osvobození od ekologických daní. Snížení ekologické daně či osvobození od ní týkající se některých odvětví nebo kategorií podniků mohou zajistit možnost přijetí vyšších daní pro jiné podniky. To povede k celkovému zlepšení internalizace nákladů a vytvoření dalších pobídek na zlepšení ochrany životního prostředí. Tento druh podpory může být nezbytný pro nepřímou reakci na záporné externí faktory tím, že se usnadní zavedení nebo zachování relativně vysokého vnitrostátního ekologického zdanění. Aby byla podpora slučitelná, musí se prokázat, že osvobození od daně či snížení daně je nezbytné pro všechny zvažované kategorie příjemců a že jsou co do rozsahu přiměřené. Předpokládá se, že se jedná o případy, kdy příjemci platí alespoň minimální úroveň zdanění v rámci Evropské unie stanovenou odpovídající směrnici, pokud tato existuje.

4.4.1 Veřejná podpora při obchodování s emisními povolenkami

K realizaci povinností sjednaných Kjótským protokolem byl v rámci členských zemí Evropské unie vytvořen systém obchodu s emisními povolenkami. Zásada nedostatku povolenek, která je jedním z hlavních kritérií při jejich přidělování¹⁸⁴ a má motivovat ke snižování emisí CO₂, však může vést při alokaci povolenek k nedovolené veřejné podpoře.

Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o klimatických změnách byl slavnostně podepsán 10. prosince 1997.¹⁸⁵ Smluvní strany v něm vyjádřily zájem snížit celkový objem emisí skleníkových plynů v letech 2008 až 2012 o pět procent oproti úrovni roku 1990 a zavázaly se učinit kroky, na jejichž základě nebudou překročeny dohodnuté limity emisí skleníkových plynů. Míra snížení emisí přitom byla stanovena individuálně, ale ne všechny země se zavázaly objem emisí snížit.¹⁸⁶ Kjótský protokol položil rovněž základ obchodování s emisemi,¹⁸⁷ který se později odrazil v koncepci emisních povolenek.

Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v rámci Evropské unie (Emission Trading Scheme) byl zřízen na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (dále „směrnice“).¹⁸⁸ Podle směrnice vytvořily členské státy národní alokační plány pro jednotlivá období, jež uvádějí celkové množství povolenek, které má členský stát v úmyslu přidělit pro dané

¹⁸⁴ Tato zásada je vyjádřena v příloze III ke směrnici 2003/87/EC stanovující kritéria pro národní alokační plány. Již úvodní bod 1 určuje: „Celkové množství povolenek, které mají být přiděleny pro příslušné období, je v souladu s povinností členského státu omezit své emise...“, obdobně pak bod 3: „Množství povolenek, které mají být přiděleny, je v souladu s potenciálem, včetně technologického potenciálu, činností spadajících pod tento systém a zaměřených na snížení emisí.“

¹⁸⁵ Oficiální text Kjótského protokolu je k dispozici na adrese:

http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php

¹⁸⁶ Většina smluvních stran (mezi nimi i Česká republika) se zavázala snížit emise skleníkových plynů o osm procent; některé smluvní strany nicméně snižují objem emisí skleníkových plynů „jen“ o šest procent (např. Kanada, Maďarsko či Japonsko) či o pět procent (Chorvatsko). Jiné smluvní strany se zavázaly nezvýšit objem emisí skleníkových plynů oproti roku 1990 (např. Ukrajina či Rusko) či nezvýšit ho o více než o deset procent (Norsko stanovilo úroveň 101 procent oproti roku 1990, Island pak 110 procent).

¹⁸⁷ Viz čl. 17 Kjótského protokolu.

¹⁸⁸ Česká republika transponovala příslušná ustanovení směrnice do zákona č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

období, a způsob přidělení.¹⁸⁹ První období bylo tříleté a skončilo 1. ledna 2008. Od tohoto data běží pětiletá období.¹⁹⁰

Kritéria týkající se veřejné podpory v rámci přidělování emisních povolenek jsou obsažena zejména ve směrnici. Páté kritérium přílohy III směrnice stanoví, že národní alokační plán v souladu s požadavky Smlouvy, a to zejména s čl. 107 a čl. 108, nerozlišuje mezi společnostmi nebo odvětvími tak, aby neoprávněně upřednostňoval některé podniky nebo činnosti.

K tomu Komise konstatovala,¹⁹¹ že se uplatní běžná pravidla týkající se veřejné podpory. Následně¹⁹² upřesnila postupy a kritéria posuzování případných státních podpor poskytnutých v souvislosti s prováděním národního alokačního plánu v souladu s kritérii stanovenými v příloze III směrnice. Připomněla, že pokud jde o čtyři kritéria stanovená v čl. 107 odst. 1 Smlouvy, považovala je ve svých předcházejících rozhodnutích¹⁹³ za splněná. V těchto rozhodnutích totiž dospěla k názoru, že emisní povolenka je ekvivalentem nehmotného majetku (intangible asset), jehož hodnota je určována trhem, a proto bezplatné přidělení emisní povolenky státem podnikům představuje výhodu v jejich prospěch. Upuštěním od prodeje povolenky, například v zadávacím řízení, stát přichází o své prostředky, takže poskytnutí uvedené výhody znamená převod státních zdrojů. Tato výhoda je selektivní, dotýká se obchodu mezi členskými státy a narušuje hospodářskou soutěž nebo hrozí jejím narušením.

Komise dále sdělila, že i když je systém obchodování Evropské unie odlišný od vnitrostátních systémů, jichž se výše uvedená rozhodnutí týkají, domnívá se, že

¹⁸⁹ Viz čl. 9 směrnice.

¹⁹⁰ Viz čl. 11 směrnice.

¹⁹¹ Publikováno pod KOM (2003) 830.

¹⁹² Společným dopisem generálních ředitelů generálního ředitelství „Životní prostředí“ a generálního ředitelství „Hospodářská soutěž“ ze dne 17. března 2004, který byl zaslán členskými státy a jako svůj předmět uváděl „Státní podpory a národní alokační plán“.

¹⁹³ Rozhodnutí ze dne 29. března 2000, 28. listopadu 2001 a 24. června 2003 týkající se věci N 653/99 (Dánsko, povolenky na CO₂ – Úřední věstník 2000, C 322, s. 9), N 416/01 (Spojené království, systém pro obchodování s emisními povolenkami – Úřední věstník 2002, C 88, s. 16), respektive N 35/03 [Nizozemsko, systém pro obchodování s povolenkami na emise NO_x (oxidy dusíku) – Úřední věstník 2003, C 227, s. 8].

národní alokační plány mohou obsahovat prvky schopné narušit hospodářskou soutěž a představovat státní podporu. Uvedla, že tak by tomu bylo například tehdy, když by členský stát přidělil podnikům více povolenek, než kolik bylo nezbytné na pokrytí jejich předpokládaných emisí během alokačního období, přičemž tyto podniky měly možnost prodat přebytné povolenky a ponechat si zisk z prodeje. Zdůraznila, že tato výhoda je způsobilá vážně narušit hospodářskou soutěž a že uvedenou výhodu, která není odůvodněna žádným ekologickým přínosem, musí v zásadě považovat za státní podporu neslučitelnou se společným trhem. Komise tak nepřímou reagovala na některé momenty při alokaci emisních povolenek, které se staly terčem kritiky,¹⁹⁴ kdy například ve Spojeném království profitovaly z prodeje nadbytečných emisních povolenek paradoxně ropné společnosti.¹⁹⁵

Komise proto oznámila, že pokud zjistí, že národní alokační plán tímto způsobem určité podniky upřednostňuje, zahájí z úřední povinnosti řízení v oblasti veřejných podpor. V případě, že národní alokační plán takovou nadměrnou alokaci nepředpokládá, přesto by existoval prvek veřejné podpory z hlediska čl. 10 směrnice, kdyby členský stát rozhodl, že v prvním alokačním období bude přiděleno zdarma více než 95 procent povolenek, a vzdal by se tak veřejných příjmů. Zde je nutné zmínit, že dle čl. 10 směrnice jsou členské státy povinny přidělit zdarma nejméně 95 procent emisních povolenek v prvním alokačním období, respektive nejméně 90 procent ve druhém alokačním období.

V prvním alokačním období se rozhodlo přidělit pouze 95 procent emisních povolenek zdarma jen Dánsko, všechny ostatní státy přidělily více.¹⁹⁶ Nízká míra emisních povolenek, které se tak dostaly do aukce, se projevila i ve sdělení

¹⁹⁴ Srov. Jans, J. *State Aid and Articles 92 and 93 of the EC Treaty: Does the Polluter really pay?*, European Environmental Law Review, 1995, č. 4, s. 108 a násl.

¹⁹⁵ Srov. LOHMANN L., at al. *Carbon trading: a critical conversation on climate change, privatisation and power*, Uppsala : Dag Hammarskjöld Centre, 2006, s. 91.

¹⁹⁶ Viz Seinen, A. T. *State aid aspects of the EU: the second trading period*, in. Competition Policy Newsletter, 3/2007, publikováno na <http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/>, s. 100.

Komise ze dne 22. 12. 2005,¹⁹⁷ kde se konstatuje, že pro rentabilní splnění kjótských cílů je třeba více využívat obchodování s emisemi.¹⁹⁸ Komise připomněla, že členské státy mohou ve druhém obchodovacím období využívat dražby do desetiprocentního limitu povoleného podle čl. 10 směrnice a že výnosy z dražeb se mohou použít mimo jiné na uhrazení administrativních nákladů systému a na vládní nákup kjótských jednotek.¹⁹⁹

Komise též oznámila, že pokud jde o první alokační období, nebude požadovat formální oznámení národního alokačního plánu podle čl. 108 odst. 3 Smlouvy, ale bude pozorně zkoumat národní alokační plány oznámené v souladu se směrnicí a především v každém případě otázku, zda jsou způsobilé vyvolat vážné narušení hospodářské soutěže neslučitelné se Smlouvou. Uvedla, že v takovém případě nebude váhat s použitím všech prostředků, které jí poskytují ustanovení týkající se veřejných podpor.

Národní alokační plán se v souladu s čl. 9 odst. 1 směrnice oznamuje Komisi nejpozději do osmnácti měsíců před započítáním příslušného období. Komise může národní alokační plán nebo jakoukoliv jeho část odmítnout z důvodu neslučitelnosti s kritérii uvedenými v příloze III nebo s čl. 10 směrnice.²⁰⁰ Pokud ovšem Komise nevydá negativní rozhodnutí, vzniká otázka – zejména v případě, že by v sobě oznámený národní alokační plán obsahoval prvky státní podpory, která by mohla být neslučitelná se společným trhem – zda lze absenci takového rozhodnutí chápat jako fikci souhlasu s udělenou státní podporou ve smyslu čl. 4 odst. 6 nařízení č. 659/1999.

Směrnice (zejména kritérium č. 5 její přílohy III) počítá s možností vzniku rozporu mezi ustanoveními národního alokačního plánu a právem veřejných podpor, a ukládá proto Komisi, aby k tomu přihlédla v rámci vyšetřovacího řízení podle čl. 9 odst. 3 směrnice. Rovněž není vyloučeno, aby oznámení národního

¹⁹⁷ Publikováno pod KOM (2005) 703.

¹⁹⁸ Viz bod 8 tamtéž.

¹⁹⁹ Viz bod 32 tamtéž.

²⁰⁰ Čl. 9 odst. 3 směrnice.

alokačního plánu dle čl. 9 odst. 1 druhého pododstavce za určitých podmínek představovalo též oznámení ve smyslu čl. 108 odst. 3 Smlouvy, či dokonce musí být za takové považováno.

Z uvedeného vyplývá, že části oznámeného národního alokačního plánu, které mohou porušovat čl. 107 Smlouvy, musí být předloženy Komisi k předběžnému posouzení a mohou případně vést k zahájení souběžného řízení podle nařízení č. 659/1999. Pokud se totiž bude Komise po tomto předběžném posouzení domnívat, že zahájení takového řízení je nezbytné a že obsah oznámení není dostatečně úplný na to, aby mohlo být kvalifikováno jako oznámení podle čl. 108 odst. 3 Smlouvy, může si na základě nařízení č. 659/1999 vyžádat od členského státu informace nezbytné k provedení důkladnějšího posouzení částí národního alokačního plánu podle čl. 107 Smlouvy.

V tomto ohledu je třeba připomenout, že na základě čl. 108 odst. 3 Smlouvy je členský stát v zásadě povinen oznámit Komisi každý návrh směřující k zavedení podpory. Tato povinnost se z právního hlediska liší od povinnosti týkající se oznámení národního alokačního plánu podle čl. 9 odst. 3 směrnice a v zásadě je na ní nezávislá. Rozhodnutí založené pouze na čl. 9 odst. 3 směrnice, nikoliv na čl. 107 a čl. 108 Smlouvy, Komisi umožňuje provést ve vztahu ke znakům státní podpory obsaženým v národním alokačním plánu pouze posouzení *prima facie* z hlediska práva státních podpor, které nemůže nijak ovlivnit fakt, že může být vydáno formální rozhodnutí ve smyslu čl. 108 odst. 3 třetí věty.²⁰¹

Ve věci EnBW Energie Baden-Württemberg AG proti Komisi dospěl Tribunál k závěru, že odmítavé rozhodnutí přijaté pouze na základě čl. 9 odst. 3 směrnice nemůže mít všechny právní následky rozhodnutí přijatého na základě čl. 108 Smlouvy ve spojení s čl. 4 nebo s čl. 7 nařízení č. 659/1999. Toto zjištění nemá žádný vliv na skutečnost, že pokud oznámení národního alokačního plánu ve smyslu čl. 9 odst. 1 směrnice splňuje také podmínky oznámení na základě čl. 108 odst. 3 Smlouvy, vede neprovedení předběžného posouzení a nevydání

²⁰¹ Viz rozhodnutí Tribunálu ve věci T-387/04, bod 132 a 133.

stanoviska Komise na základě práva veřejných podpor ve lhůtách stanovených v čl. 4 odst. 5 nařízení č. 659/1999 ke vzniku konkludentního rozhodnutí o povolení podpor oznámených na základě čl. 4 odst. 6 nařízení č. 659/1999.

Bude tedy vždy záviset na charakteru oznámení národního alokačního plánu, tedy na tom, zda v souvislosti s oznámením národního alokačního plánu členský stát zároveň oznámí poskytnutí veřejné podpory dle čl. 108 odst. 3 Smlouvy. Bude jistě zajímavé sledovat, jak se tento závěr Tribunálu projeví v praxi.

Pokyny Společenství o státní podpoře na ochranu životního prostředí stanovily pro oblast veřejné podpory v systémech obchodování s emisními povolenkami podmínky, při jejichž splnění bude veřejná podpora považována za slučitelnou. Těmito podmínkami jsou:

- systémy obchodování s povolenkami se vytvoří tak, aby se dosáhlo cílů v oblasti ochrany životního prostředí, které jsou lepší než cíle, jichž má být dosaženo na základě norem Společenství, jež jsou pro příslušné podniky závazné;
- povolenky jsou přidělovány transparentním způsobem na základě objektivních kritérií a zdrojů údajů nejvyšší kvality, které jsou k dispozici, a celková částka obchodovatelných povolení nebo povolenek poskytnutých jednotlivým podnikům za cenu, která je nižší než jejich tržní cena, nepřesáhne předpokládané potřeby těchto podniků;
- metodika přidělování povolenek nezvýhodní některé podniky nebo některá odvětví, pokud to není odůvodněno logikou samotného systému související s ochranou životního prostředí nebo pokud je přijetí těchto pravidel z hlediska souladu s dalšími politikami v oblasti ochrany životního prostředí nutné;
- především nové podniky na trhu zásadně neobdrží povolení nebo povolenky za lepších podmínek než stávající podniky, které jsou činné na stejných trzích; skutečnost, že stávající zařízení ve srovnání s novými

podniky obdrží výhodnější povolenky, by neměla vést k vytváření zbytečných překážek vstupu na trh.

Komise při posuzování případů vzniklých v období obchodování, jež končí 31. prosince 2012, použije rovněž následující kritéria:

- celkové množství povolení, které členský stát poskytuje, musí být nižší než celková částka předpokládaných potřeb podniků; toto kritérium odpovídá zásadě nedostatku, na které stojí systém fungování emisních povolenek;
- pokud povolenky, které byly podniku poskytnuty, nezahrnují celkový objem jeho předpokládaných potřeb, musí tento podnik buď snížit míru znečištění, čímž přispěje ke zlepšení úrovně ochrany životního prostředí, nebo na trhu dokoupit další povolenky, čímž poskytne náhradu za znečištění, které způsobil;
- aby se omezilo narušení hospodářské soutěže, nelze odůvodnit přidělení povolenek nad rámec potřeb a je třeba přijmout předpisy k zamezení vzniku neodůvodněných překážek vstupu na trh.

V případech vzniklých při obchodování s povolenkami po 31. prosinci 2008 Komise posoudí oprávněnost poskytnutí veřejné podpory podle nezbytnosti a přiměřenosti, a to v souladu s následujícími kritérii.

- Výběr příjemce podpory musí být založen na objektivních a transparentních kritériích a podpory musí být v zásadě udělovány stejným způsobem všem soutěžitelům ze stejného odvětví/relevantního trhu, pokud jsou v podobné konkrétní situaci.
- Úplné obchodování formou dražby musí vést ke značnému nárůstu výrobních nákladů pro každé odvětví či kategorii jednotlivých příjemců podpory.
- Značný nárůst výrobních nákladů nelze přenést na spotřebitele, aniž by to vedlo k významnému snížení prodeje.

- Podniky v odvětví nesmějí snižovat úroveň emisí jen do té míry, než se cena povolenek stane únosnou (systém totiž musí být založen na tom, aby byl nákup povolenek nevýhodný vždy). Skutečnost, že úroveň emisí již nelze dále snížit, lze prokázat doložením úrovně emisí dosažitelné používáním technologie považované v Evropském hospodářském prostoru za nejefektivnější a použitím těchto hodnot jako měřítka. I podniku, který takovou technologii užívá, však může být udělena povolenka, jejíž hodnota odpovídá pouze nárůstu výrobních nákladů, jestliže takové náklady nelze přenést na spotřebitele. Podniky, které chrání životní prostředí méně, by měly získávat povolenky podle míry účasti na jeho ochraně.

Je vidět, že první alokační období bylo opravdu zkušební. Komise sbírala podněty především k samotnému přidělování emisních povolenek a k obchodování s nimi. Otázky nedovolené veřejné podpory v rámci alokace emisních povolenek byly zatím řešeny velice zřídka s tím, že členskými státy je dáván poměrně značný prostor při rozhodování o přidělení emisních povolenek.

Na odborné úrovni se tak zatím otevírá zejména debata o přijatelných a nepřijatelných kritériích, která jsou volena v rámci národního alokačního plánu. Mezi obecně akceptovatelná kritéria je zahrnována zejména alokace v závislosti na očekávaných potřebách. Jako minimální (avšak nikoliv nezbytně postačující) podmínku při aplikaci tohoto kritéria Komise žádá, aby byly takové potřeby odhadnuty odborníkem nezávislým na příjemci emisních povolenek. Místo spoléhání se na individuální odhady potřeby vychází mnoho členských států z minulosti – tedy z historických dat o emisích. Ta obvykle zahrnují souhrnná data celého průmyslového odvětví. Ačkoliv jsou tato kritéria relativně objektivní, měla by přesto obsahovat dostatečné pojistky pro minimalizaci rizika nadměrného přidělení emisních povolenek. Podstatným aspektem je v tomto ohledu ekonomický růst, očekávaný podíl stávajících zařízení na tomto růstu a samozřejmě existence obecné zásady snižování emisních povolenek. To odpovídá kritériu 3 přílohy III směrnice, které stanoví, že množství emisních

povolenek má být v souladu s potenciálem činností spadajících pod tento systém a zaměřených na snížení emisí včetně technologického potenciálu. To znamená, že se horní hranice na vnitrostátní úrovni stanoví kombinací příslušného ekonomického a technologického potenciálu ke snížení emisí.

Jiným obecně přijatelným kritériem je potenciál redukce emisí, který vychází z historických dat jednotlivých zařízení a srovnání s ostatními zařízeními. Komise rovněž akceptovala diskriminační kritéria pro určité skupiny společností, obvykle z oblasti energetiky. Znevýhodnění jednoho sektoru nemusí vést automaticky ke zvýhodnění jiného, zejména v případě, kdy má znevýhodněný sektor zásadní podíl na emisích.

Naopak je nutné odmítnout kritérium, které zavádí diskriminaci v rámci samotného energetického sektoru. Španělsko například oznámilo alokační metody, které preferovaly elektřinu vyráběnou z domácího uhlí. Komise rozhodla, že v takovém případě nemůže být vyloučeno, že dochází k podpoře neslučitelné s vnitřním trhem. Jiné kritérium, které pro svoji diskriminační povahu bylo neslučitelné s vnitřním trhem, uplatnilo Irsko, které v rámci rezerv emisních povolenek, které budou přidělovány novým subjektům, zvolilo v oblasti energetického sektoru jiná alokační kritéria. Také toto Komise odmítla. Při úvahách nad slučitelnými kritérii v rámci alokačních metod není zatím příliš vodítek. Co se pátého kritéria přílohy III směrnice týče, Komise vychází z předpokladu, že se aplikují běžná pravidla týkající se veřejné podpory. Lze se domnívat, že zejména v nadcházejícím období se Komise zaměří na slučitelnost alokačních kritérií uplatňovaných v rámci jednotlivých národních alokačních plánů se společným trhem a že se tak dočkáme více upřesňujících stanovisek.

V případě, kdy Komise shledá již poskytnutou veřejnou podporu jako neslučitelnou s vnitřním trhem, může být důsledek pro takto zvýhodněný subjekt katastrofální. Podporu musí navrátit, což může mít za následek buď odejmutí poskytnutých emisních povolenek, nebo vydání ekonomického ekvivalentu, pokud již byly emisní povolenky spotřebovány (např. prodejem). Na tomto místě

je nicméně třeba zdůraznit, že neslučitelná veřejná podpora by měla být podchycena Komisí již ve fázi schvalování národního alokačního plánu, aby se tak zamezilo jejímu faktickému poskytnutí.

4.5 Výzkum, vývoj, inovace a veřejná podpora

Veřejná podpora v této oblasti je realizována zejména na základě Rámce Společenství pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací²⁰² (dále jen „Rámec“). V České republice se pak rovněž řídí zákonem č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje) v platném znění.

Podpora výzkumu, vývoje a inovací (v této podkapitole jen „podpora“) je důležitým cílem společného zájmu EU. Na zasedání v Barceloně v březnu 2002 Evropská rada přijala jasný cíl pro další vývoj výdajů na výzkum. Vyjádřila souhlas s tím, že celkové výdaje na výzkum a vývoj a inovace je nutné zvýšit s cílem dosáhnout do roku 2010 výše 3 % hrubého domácího produktu. Evropská rada dále objasnila, že dvě třetiny této nové částky by měly pocházet ze soukromého sektoru.

Cílem je prostřednictvím státní podpory zvýšit hospodářskou účinnost a tím přispět k trvale udržitelnému růstu a tvorbě pracovních příležitostí. Podpora je proto slučitelná, pokud lze očekávat, že povede k dodatečnému výzkumu, vývoji a inovacím, a pokud se má za to, že narušení hospodářské soutěže není v rozporu se společným zájmem, který byl pro účely tohoto Rámce postaven na roveň hospodářské účinnosti.

Rámec oproti původní limitaci na výzkum a vývoj rozšiřuje stávající možnosti podpory na nové činnosti podporující inovace. Inovace souvisí s postupem, který spojuje znalost a technologii s využitím tržních příležitostí pro nové nebo

²⁰² Publikováno v Úředním věstníku C ze dne 30. 12. 2006, č. 323, s. 1–26.

vylepšené produkty, služby a postupy podnikání ve srovnání s takovými produkty, službami nebo postupy, jež jsou již na společném trhu dostupné, ale které s sebou nesou určitý stupeň rizika. Pro účely pravidel státní podpory však státní podpora na inovace musí být povolena nikoli na základě abstraktní definice inovací, ale pouze v rozsahu, jenž se vztahuje ke konkrétním činnostem, které jednoznačně řeší selhání trhu brzdící inovaci a u nichž přínosy státní podpory pravděpodobně převáží možnou újmu způsobenou hospodářské soutěží a obchodu. Aby bylo možno přezkoumání Komise lépe zaměřit, stanoví Rámec pro posouzení opatření, která spadají do jeho působnosti, nejen pravidla týkající se slučitelnosti některých opatření podpory, ale vzhledem k vyššímu riziku že některá opatření podpory naruší hospodářskou soutěž a obchod, i další prvky týkající se analýzy motivačního účinku a potřebnosti podpory, jakož i dodatečnou metodiku, která se použije v případě podrobného posouzení.

Hlavní obavou v souvislosti s podporou je, že budou narušeny a případně sníženy dynamické pobídky konkurenčních podniků k investování. Pokud podnik obdrží podporu, obecně to posílí jeho postavení na trhu a sníží návratnost investic u ostatních podniků. Je-li toto snížení dostatečně významné, je možné, že konkurenti svou činnost v oblasti výzkumu omezí. Vede-li kromě toho podpora u příjemce k mírným rozpočtovým omezením, může snížit i pobídku k inovacím na úrovni příjemce. Podpora může dále podpořit nevýkonné podniky nebo umožnit příjemci, aby zvýšil vylučovací praktiky či svou tržní sílu. S ohledem na tento typ podpory je zejména nutné zdůraznit, že Komise neschválí opatření podpory, které vylučuje možnost využít výsledky v ostatních členských státech.

Při hodnocení, zda lze opatření podpory považovat za slučitelné se společným trhem, Komise zvažuje pozitivní dopad opatření podpory spočívající v dosažení cíle společného zájmu proti jeho potenciálně negativním vedlejším účinkům, jako je narušení obchodu a hospodářské soutěže. Při rozhodování o schválení opatření státní podpory se toto ověření provádí ve třech krocích, z nichž první dva se týkají pozitivních a třetí negativních účinků státní podpory, a následně se zvažují pozitivní a negativní účinky:

1. Je opatření podpory zaměřeno na dobře vymezený cíl společného zájmu (např. růst, zaměstnanost, soudržnost, životní prostředí)?
2. Je podpora dobře navržena, aby zajistila splnění cíle společného zájmu, jinak řečeno, řeší navrhovaná podpora selhání trhu nebo jiný cíl?
3. Je narušení hospodářské soutěže a účinek na obchod omezený, takže celkově převažují pozitivní účinky?

Veřejné orgány mohou zadat poptávku po výzkumu či vývoji obchodním společností nebo si od nich výsledky takového výzkumu zakoupit. Nejsou-li však výsledky výzkumu získány za tržní cenu, bude obvykle využito veřejné podpory. Jsou-li však tyto kontrakty naopak zadány za tržních podmínek, o čemž může svědčit například vypsání veřejného nabídkového řízení v souladu s použitelnými směrnici o zadávání veřejných zakázek²⁰³, Komise obvykle uzná, že se nejedná o veřejnou podporu.

V daném případě je pak zapotřebí zkoumat, kdy (pokud vůbec) jsou výzkumné organizace příjemci státní podpory. V souladu s čl. 107 odst. 1 Smlouvy a judikaturou Soudního dvora ES je nutno veřejné finance na činnosti v oblasti výzkumu, vývoje a inovací prováděné výzkumnými organizacemi považovat za státní podporu, pokud jsou splněny všechny podmínky plynoucí z citovaného čl. 107 odst. 1 Smlouvy. To mimo jiné vyžaduje, aby výzkumná organizace byla vymezena jako podnik; nezávisí to však na jejím právním postavení (zda byla zřízena podle veřejného nebo soukromého práva) nebo ekonomické povaze (tzn. na tom, zda vytváří či nevytváří zisk). Rozhodující pro to, aby byla považována za podnik, je skutečnost, zda taková výzkumná organizace provádí ekonomickou činnost, což je činnost spočívající v nabídce zboží a nebo služeb na určitém trhu. Konečně bylo již v minulosti judikováno, že pojem podnik se

²⁰³ Zejména směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

vztahuje na jakoukoliv ekonomicky aktivní entitu, a to bez ohledu na její právní formu či způsob, jakým je financována.²⁰⁴

Pokud stejný subjekt provádí jak činnosti hospodářské, tak i nehospodářské povahy, financování z veřejných zdrojů nebude s cílem dvojího financování spadat pod čl. 107 odst. 1 Smlouvy, lze-li jasně oddělit oba uvedené typy hospodářské činnosti, jakož i příslušné náklady a financování.

Jestliže výzkumné organizace a další neziskoví zprostředkovatelé v oblasti inovací příležitostně vykonávají hospodářské činnosti, například pronájem infrastruktur, poskytování dodavatelských služeb obchodním společnostem nebo provádění smluvního výzkumu, měli by je provádět za běžných tržních podmínek a financování těchto činností z veřejných zdrojů v sobě zpravidla bude obsahovat státní podporu. Mohou-li však výzkumné organizace nebo neziskové výzkumné organizace prokázat, že celková částka financování ze státních prostředků k poskytnutí určitých služeb byla předána konečnému příjemci a prostředník z ní nezískal žádný prospěch, organizace, která fungovala jako prostředník, nemusí být nutně považována za příjemce státní podpory.

Pokud se jedná o výzkum zadáný konkrétním podnikem, kdy výzkumná organizace jednající jako příkazník poskytuje službu podniku jednajícímu jako příkazce v situacích, kdy příkazník obdrží úměrnou úplatu za svou službu a určí podmínky této služby, pak není obvykle prostřednictvím výzkumné organizace postoupena podniku žádná státní podpora, je-li splněna jedna z těchto podmínek:

1. výzkumná organizace poskytuje službu za tržní cenu;
2. neexistuje-li tržní cena, výzkumná organizace poskytuje službu za cenu, která zahrnuje plně náklady a přiměřený zisk.

V případě projektů prováděných ve spolupráci společně podniky a výzkumnými organizacemi Komise předpokládá, že prostřednictvím výzkumné organizace

²⁰⁴ Viz. rozsudek ESD ve věci C-309/99, bod 46 a odkazy tam obsažené.

není průmyslovému partneru poskytnuta žádná nepřímá státní podpora díky příznivým podmínkám spolupráce, pokud je splněna jedna z těchto podmínek:

1. zúčastněné podniky hradí plně náklady projektu;
2. výsledky, které nemají za následek vznik práv k duševnímu vlastnictví, mohou být obecně šířeny a případná práva k duševnímu vlastnictví s ohledem na výsledky náleží plně výzkumné organizaci;
3. výzkumná organizace obdrží od zúčastněných podniků náhradu rovnající se tržní ceně práv k duševnímu vlastnictví, která plynou z činnosti výzkumné organizace v souvislosti s projektem a která se převedou na zúčastněné podniky; případný příspěvek zúčastněných podniků na náklady výzkumné organizace se od této náhrady odečte.

Další variantou slučitelnosti je využití možnosti dle čl. 107 odst. 3 písm. b) Smlouvy. Za slučitelnou bude považována podpora, která má napomoci uskutečnění významného projektu společného evropského zájmu. Tomu tak bude v případě, že:

1. Navrhovaná podpora se týká projektu, který je jasně definován z hlediska svého provedení, včetně účastníků a cílů projektu.
2. Projekt musí být ve společném evropském zájmu: projekt musí přispět konkrétním, jasným a identifikovatelným způsobem k zájmu Společenství. Výhoda dosažená cílem tohoto projektu nesmí být omezena na členský stát nebo členské státy, které jej realizují, ale musí být rozšířena na Společenství jako celek. Projekt musí představovat významný posun vpřed s ohledem na cíle Společenství, například tím, že má velký význam pro evropský výzkumný prostor nebo že je předním projektem evropského průmyslu. Skutečnost, že projekt uskutečňují podniky z různých zemí, nepostačuje.
3. Podpora je nezbytná pro dosažení stanoveného cíle společného zájmu a představuje pobídku pro provedení projektu, který musí zahrnovat i vysokou míru rizika. To lze prokázat rentabilitou projektu, vyšší investice

a peněžními toky v čase, dále studii proveditelnosti, posouzením rizik a stanovisky odborníků.

4. Projekt má velký význam s ohledem na svou povahu a rozsah: musí to být vzhledem k cíli projekt smysluplný a dostatečně rozsáhlý.

Podpora na projekty v oblasti výzkumu a vývoje bude považována za slučitelnou se společným trhem, jestliže jsou splněny následující podmínky.

- Podpořená část výzkumného projektu musí zcela spadat do jedné či několika z těchto kategorií výzkumu: základní výzkum²⁰⁵, aplikovaný výzkum²⁰⁶, experimentální vývoj²⁰⁷.
- Míra podpory vypočtená na základě způsobilých nákladů projektu nesmí přesáhnout: 100 % u základního výzkumu, 50 % u aplikovaného výzkumu, 25 % u experimentálního vývoje.²⁰⁸ Míru podpory je nutno zjistit pro každého příjemce a pro každého partnera, který obdrží státní podporu v rámci projektu prováděného ve spolupráci.
- Míra podpory bude vypočtena na základě nákladů na výzkumný projekt v rozsahu, v němž mohou být považovány za způsobilé. Způsobilé jsou osobní náklady (mzdy a platy), náklady na nástroje a vybavení v rozsahu a na období, kdy jsou využívány pro výzkumný projekt, náklady na budovy a pozemky v rozsahu a po dobu, kdy jsou používány pro výzkumný projekt, náklady na smluvní výzkum, technické poznatky a patenty, které byly zakoupené nebo byly předmětem licence pořízené od vnějších zdrojů

²⁰⁵ Základním výzkumem se rozumí experimentální a teoretická práce vynakládaná zásadně za účelem získání nových vědomostí o základních principech jevů nebo pozorovatelných skutečností, která není primárně zaměřena na uplatnění nebo využití v praxi.

²⁰⁶ Aplikovaným výzkumem se rozumí plánovitý výzkum nebo kritické šetření zaměřené na získání nových poznatků a dovedností pro vývoj nových výrobků, postupů nebo služeb nebo ke značnému zdokonalení stávajících výrobků, postupů nebo služeb.

²⁰⁷ Experimentálním vývojem se rozumí získávání, spojování, formování a používání stávajících vědeckých, technologických, obchodních a jiných příslušných poznatků a dovedností za účelem tvorby plánů a uspořádání nebo návrhů nových, pozměněných nebo zdokonalených výrobků, postupů nebo služeb. Může zahrnovat rovněž např. jiné činnosti zaměřené na definování koncepce, plánování a dokumentaci nových výrobků, postupů a služeb. Činnosti mohou zahrnovat vytváření návrhů, výkresů, plánů a jiné dokumentace za předpokladu, že nejsou určeny pro obchodní využití.

²⁰⁸ Mezní částky stanovené pro aplikovaný výzkum a experimentální vývoj lze zvýšit za splnění přesně stanovených podmínek příplatky; viz odst. 5.1.3 Rámce.

za tržní ceny, dodatečné režijní náklady vzniklé bezprostředně v důsledku výzkumného projektu, ostatní provozní výdaje včetně nákladů na materiál, dodávky a podobné výrobky, které vznikly přímo v důsledku provádění výzkumné činnosti.

Další pravidla jsou stanovena pro některé specifické oblasti podpory:

- Podpora na vypracování studií technické proveditelnosti pro účely činností aplikovaného výzkumu nebo experimentálního vývoje je slučitelná se společným trhem za předpokladu, že míra podpory nepřekročí: u malých a středních podniků 75 % v případě vypracování studií pro účely činností aplikovaného výzkumu a 50 % v případě vypracování studií pro účely činností experimentálního vývoje; u velkých podniků 65 % v případě vypracování studií pro účely činností aplikovaného výzkumu a 40 % v případě vypracování studií pro účely činností experimentálního vývoje.
- Podpora poskytnutá malým a středním podnikům na náklady související se získáním a uznáním patentů nebo jiných práv k průmyslovému vlastnictví je slučitelná se společným trhem do stejné míry podpory jako v případě podpory u výzkumných činností, které poprvé vedly k dotčeným právům k průmyslovému vlastnictví.
- Podpora pro mladé inovativní podniky je slučitelná se společným trhem, jsou-li splněny následující podmínky: příjemcem je malý podnik, který v době poskytnutí podpory existuje po dobu kratší 6 let a příjemcem je inovativní podnik, a to na základě dvou možností. Za prvé: členský stát může na základě vyhodnocení provedeného vnějším znalcem, tedy zejména na základě obchodního plánu, prokázat, že příjemce v předvídatelné budoucnosti vyvine výrobky, služby nebo postupy, které jsou technologicky nové nebo značně zdokonalené ve srovnání se současným stavem v daném odvětví ve Společenství a které znamenají riziko technického nebo průmyslového neúspěchu. Nebo za druhé: výdaje příjemce na výzkum a vývoj představují alespoň 15 % jeho celkových provozních výdajů alespoň v jednom ze tří let předcházejících udělení

podpory, nebo v případě začínajícího podniku, který nemůže vykázat svou finanční situaci v předchozích letech, v souladu s auditem za jeho současné fiskální období potvrzeným vnějším auditorem.

- Podpora na inovace postupů a organizační inovace ve službách je slučitelná se společným trhem při maximální míře podpory 15 % v případě velkých podniků, 25 % v případě středních podniků a 35 % v případě malých podniků. Velké podniky jsou způsobilé pro tuto podporu pouze tehdy, spolupracují-li s malými a středními podniky, pokud jde o podporovanou činnost, přičemž spolupracujícím malým a středním podnikům musí vzniknout nejméně 30 % celkových způsobilých nákladů.
- Podpora na poradenské služby a podpůrné služby v oblasti inovací je slučitelná se společným trhem pouze tehdy, jsou-li splněny následující podmínky: příjemcem je malý nebo střední podnik, podpora udělená v kterémkoli tříletém období nepřesáhne maximální částku 200 000 eur na jednoho příjemce, poskytovatel služeb má prospěch z vnitrostátní nebo evropské certifikace, příjemce musí použít státní podporu na to, aby pořídil tyto služby za tržní cenu.
- Podpora na vypůjčení vysoce kvalifikovaných pracovníků vyslaných z veřejné výzkumné organizace nebo velkého podniku do malých a středních podniků je slučitelná se společným trhem za předpokladu, že jsou splněny tyto podmínky: vyslaní pracovníci nesmějí nahrazovat jiné zaměstnance, ale být zaměstnáni v nově vytvořené funkci v rámci podniku a musí být ve výzkumné organizaci nebo velkém podniku, který takovéto pracovníky vysílá, zaměstnáni nejméně po dobu dvou let.

Jaká pravidla má podpora pro inovační seskupení? Investiční podporu lze poskytnout na zřízení, rozšíření a povzbuzení inovačních seskupení výhradně právnické osobě, která inovační seskupení provozuje. Tento subjekt odpovídá za organizaci účasti a přístupu do sídla seskupení, využívání jeho zařízení a podílení se na jeho činnostech. Přístup do sídla seskupení, využívání jeho zařízení a podílení se na jeho činnostech nelze omezit a poplatky účtované za

využívání jeho zařízení a podílení se na jeho činnostech musí být v souladu s příslušnými náklady seskupení. Taková podpora může být udělena těmto zařízeními: zařízení pro vzdělávací a výzkumná střediska, výzkumné infrastruktury s otevřeným přístupem (laboratoře, zkušebny), širokopásmové síťové infrastruktury. Specifická pravidla jsou pak stanovena pro některé konkrétní typy podpor, jako je podpora na studie technické proveditelnosti, podpora pro malé a střední podniky na náklady práv k průmyslovému vlastnictví či podpora na vypůjčení vysoce kvalifikovaných pracovníků.

Podpora musí vést k tomu, že příjemce podpory změní své chování tak, aby se zvýšila činnost v oblasti výzkumu, vývoje a inovací a aby se uskutečnily projekty nebo činnosti v této oblasti, které by jinak nebyly provedeny vůbec, či byly provedeny jen v omezenějším rozsahu. Na tento motivační účinek podpory klade Rámec zvláštní důraz. Proto se Komise domnívá, že podpora nepředstavuje pro příjemce pobídku v případech, kdy činnost v oblasti výzkumu, vývoje a inovací byla zahájena před tím, než příjemce podal žádost o podporu u vnitrostátních orgánů. Ve své podstatě tak Rámec vylučuje poskytnutí podpory již běžícímu projektu.

Rámec stanoví fikci motivačního účinku u některých typů podpor (např. podpora pro malé a střední podniky na náklady práv k průmyslovému vlastnictví nebo podpora na poradenské služby a podpůrné služby v oblasti inovací), u všech ostatních opatření bude Komise požadovat, aby členské státy doložily motivační účinek, přičemž Rámec poskytuje demonstrativní výčet kritérií (faktorů), které pomohou při zjišťování, zda je u podpory dán motivační účinek.

V případě, že Komise přistoupí k tzv. podrobnému posouzení (viz níže), přezkoumá existenci motivačního účinku podpory dále z hlediska, zda jsou v podpoře přítomny následující prvky.

- Specifikace zamýšlené změny: zamýšlená změna v chování, o níž podpora v oznámeném případě usiluje, musí být dobře specifikována (spuštění nového projektu, větší velikost, rozsah nebo rychlost projektu).
- Srovnávací analýza: změnu chování je nutno zjistit pomocí srovnávací analýzy, jaká by byla úroveň zamýšlené činnosti s podporou a bez podpory. Rozdíl obou scénářů se považuje za dopad opatření podpory a popisuje motivační účinek.
- Ziskovost: nebyl-li by projekt sám o sobě pro soukromý podnik ziskový, ale vytvořil by významná pozitiva pro společnost, je pravděpodobnější, že podpora má motivační účinek.
- Výše investice a peněžní toky v čase: vysoké počáteční investice, nízká úroveň odpovídajících peněžních toků a významný podíl peněžních toků vznikajících ve velmi vzdálené budoucnosti budou považovány za pozitivní prvky při posuzování motivačního účinku.
- Míra rizika spojeného s výzkumným projektem: na základě např. studií proveditelnosti, posouzení rizik a odborných stanovisek se při posuzování rizik přihlédne zejména k nevratnosti investice, pravděpodobnosti obchodního neúspěchu, riziku, že projekt bude méně výnosný, než se očekávalo, riziku, že provádění projektu ohrozí jiné činnosti, a riziku, že náklady projektu ohrozí finanční životaschopnost podniku.
- Průběžné vyhodnocování: na opatření, u nichž se předpokládají (v malém měřítku) pilotní projekty nebo které stanoví dobře vymezené milníky vedoucí k ukončení projektu v případě neúspěchu a u nichž se předpokládá následné veřejně dostupné monitorování, bude pohlíženo pozitivněji, pokud jde o posouzení motivačního účinku.

V případě, kdy (zejména) dochází k poskytnutí podpory většího objemu²⁰⁹, přistoupí Komise při zkoumání slučitelnosti podpory se společným trhem k tzv. podrobnému posouzení. Účelem tohoto podrobného posouzení je zajistit,

²⁰⁹ Stanoveno v části 7 Rámce; limity se pohybují od 5 milionů eur do 20 milionů eur v závislosti na předmětu podpory.

aby vysoké částky podpory nenarušovaly hospodářskou soutěž v rozsahu, který je v rozporu se společným zájmem, ale skutečně přispěly ke společnému zájmu. Rámec stanoví podrobné pokyny detailního posouzení pro jednotlivé situace, jakým je motivační účinek podpory (zmíněno výše), pozitivní účinky podpory, zkoumání existence selhání trhu a další.

Plnění povinností vyplývajících z poskytnuté podpory je monitorováno buď na základě výročních zpráv, nebo na základě informačních listů. Výroční zprávy musí u každého opatření (včetně poskytnutí podpory v rámci schváleného režimu) obsahovat jméno či firmu příjemce, výši podpory na jednoho příjemce, míru podpory, odvětví, v nichž se podpořené projekty realizují, a další eventuální informace vyžadované specificky dle jednotlivých typů podpory.

4.6 Regionální veřejná podpora

Regionální podpora sleduje cíl společného zájmu, který odráží spravedlivý přístup, a to podporu hospodářské soudržnosti tím, že pomáhá snížit rozdíl v úrovni rozvoje jednotlivých oblastí Společenství. Vnitrostátní regionální podporou je míněna podpora poskytnutá na základě čl. 107 odst. 3 písm. a) a čl. 107 odst. 3 písm. c) Smlouvy, tedy podpora určená na hospodářský rozvoj některých znevýhodněných oblastí v Evropské unii. Ačkoli prvořadým cílem regionální podpory je podpora zájmů spravedlivého přístupu, jako je hospodářská soudržnost, může regionální podpora řešit i otázky selhání trhu. Regionální znevýhodnění mohou být spojena se selháními trhu, jako jsou neúplné informace, problémy při koordinaci, potíže příjemce podpory odpovídajícím způsobem investovat do veřejných statků nebo jako jsou vnější účinky (tzv. externality) investic.

Základním právním rámcem pro regionální podporu jsou Pokyny k regionální podpoře na období 2007–2013 (dále v této podkapitole jen „Pokyny“).²¹⁰ Pokyny se vztahují na regionální podporu poskytnutou ve všech hospodářských

²¹⁰ Publikováno v Úředním věstníku C ze dne 4. 3. 2006, č. 54, s. 13–44.

odvětvích vyjma rybolovu a těžby uhlí a na některé druhy zemědělské výroby. Zároveň Pokyny striktně vylučují možnost poskytnutí podpory do ocelářství a do odvětví výroby umělých vláken.

Pokyny vymezují regiony, ve kterých je možno uvažovat o regionální podpoře dle několika kritérií. Prvním kritériem je podíl obyvatelstva. Ve světle zásady výjimečného charakteru regionální podpory je Komise toho názoru, že celkový podíl obyvatelstva podporovaných regionů EU musí být podstatně nižší než podíl obyvatelstva v nepodporovaných regionech. Komise proto rozhodla stanovit hranici celkového podílu podporou pokrytého obyvatelstva na 42 % současného Společenství 25 členských států. Zároveň by mělo platit, že region v kategorii NUTS II²¹¹ má HDP na obyvatele měřený paritou kupní síly nižší než 75 % průměru Unie.²¹²

Přísnější režim má podpora dle čl. 107 odst. 3 písm. c) Smlouvy. Jelikož je určena pro regiony méně znevýhodněné než ty, jichž se týká čl. 107 odst. 3 písm. a), musí být jak zeměpisný rozsah výjimky, tak intenzita přípustné podpory přísně omezena. Oproti podpoře dle čl. 107 odst. 3 písm. a) Smlouvy je určen demografický strop pro každý členský stát individuálně.²¹³ Pokyny dále uvádí seznam druhů regionů, které mohou být způsobilé pro podporu dle čl. 107 odst. 3 písm. c) Smlouvy.²¹⁴

Obecně lze konstatovat, že Pokyny zavádějí zvláštní stropy regionální podpory. Tyto maximální intenzity podpory jsou odstupňovány od 10 % do 50 %

²¹¹ Na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1059/2003 byla zavedena společná klasifikace územních statistických jednotek (NUTS). Region kategorie NUTS II je region, kde žije ne méně než 800 000 obyvatel a ne více než 3 miliony obyvatel.

²¹² Byť i zde platí výjimka pro nejdlejší regiony (Azory, Madeira, Kanárské ostrovy, Guadeloupe, Martinik, Réunion a Francouzská Guayana), kde je míra HDP lhostejná.

²¹³ Tzv. národní mapy regionální podpory. Pro Českou republiku tak byly tyto regiony schválené rozhodnutím N 510/2006.

²¹⁴ Jsou jimi zejména regiony hospodářského rozvoje, regiony s nízkou hustotou zalidnění, regiony tvořící sousedící zóny větší než 100 000 obyvatel uvnitř regionu NUTS II či NUTS III s nižším HDP či vyšší mírou nezaměstnanosti než průměr EU, regiony NUTS-III s méně než 100 000 obyvateli s nižším HDP či vyšší mírou nezaměstnanosti než průměr EU, ostrovy a ostatní regiony s podobnou zeměpisnou izolací obyvatel s nižším HDP či vyšší mírou nezaměstnanosti než průměr EU.

způsobilých nákladů, a to především na základě HDP na obyvatele v dotčených regionech, avšak poskytují členským státům rovněž určitou flexibilitu, aby mohly přihlídnout k místním podmínkám.

Pokyny se pak blíže zabývají některými specifickými formami podpory:

- **Regionální investiční podpora.** Poskytuje se na počáteční investice do hmotného a nehmotného majetku v souvislosti se založením či rozšířením provozovny, rozšířením sortimentu o nové výrobky nebo zásadní změnou výrobního postupu stávající provozovny. Hlavním kritériem je tedy to, že vzniká nový aspekt (provozovna, výrobek); samotná obnova stávajících kapacit není tedy regionální investiční podporou. Forma podpory není pevně stanovena. Může mít například formu grantu, úvěru s nízkým úročením nebo slevy na úrocích, státních záruk, nákupu kapitálových podílů či jinou formu poskytnutí kapitálu za výhodných podmínek, osvobození od placení daní, příspěvků do systému sociálního zabezpečení nebo jiných povinných odvodů či úlevy na tomtéž nebo poskytnutí pozemku, zboží či služeb za výhodnou cenu.

Pokyny dále podrobně specifikují strukturu a limit způsobilých výdajů v rámci investiční podpory (výdaje na pozemky, nákup strojního vybavení, přípravné studie a poradenství spojené s investicí, převod licencí a know-how) a stanoví oznamovací a monitorovací povinnosti v rámci podpůrných programů.

- **Provozní podpora.** Provozní podporou je míněna regionální podpora, jejímž cílem je snížení běžných výdajů podniku. Je zásadně zakázána, ale výjimečně lze takovou podporu poskytnout v regionech způsobilých k podpoře podle čl. 107 odst. 3 písm. a) Smlouvy za předpokladu, že jednak je oprávněná z hlediska jejího příspěvku k regionálnímu rozvoji a z hlediska jejího charakteru, jednak je její výše úměrná znevýhodněním, která se snaží zmírnit. Je na členském státě, aby prokázal existenci

znevýhodnění a stupeň jejich závažnosti. Některé specifické formy provozní podpory lze navíc uznat v regionech s nízkou hustotou obyvatelstva a v nejméně obydlených oblastech. Prakticky vyloučena je provozní podpora pro aktivity v odvětví finančních služeb, pro vnitrokoncernové aktivity, jakož i provozní podpora určená na podporu exportu.

- **Podpora nově založeným malým podnikům.** Jedná se o novou formu podpory, kterou je možné přiznávat nad rámec regionální investiční podpory s cílem poskytnout motivaci k podpoře zakládání nových podniků a k podpoře počátečních a raných fází rozvoje malých podniků²¹⁵ v podporovaných oblastech. Výše podpory nesmí přesáhnout 2 miliony eur pro jeden malý podnik, který svou hospodářskou činnost vyvíjí v regionech způsobilých k podpoře podle čl. 107 odst. 3 písm. a) Smlouvy, a do maximální výše 1 milion eur pro jeden malý podnik, který svou hospodářskou činnost vyvíjí v regionech způsobilých k podpoře podle čl. 107 odst. 3 písm. c) Smlouvy. Roční částky podpory přiznané nově založeným malým podnikům nesmí překročit 33 % výše uvedených celkových částek podpory pro jeden podnik.

Větší pozornost si zaslouží regionální podpora pro velké investiční projekty, tedy projekty se způsobilými náklady nad 50 miliónů eur. Pokyny dávají rámec zacházení s podporou velkým investičním projektům, přičemž Komise vypracovala podrobná kritéria pro tuto specifickou formu veřejné podpory²¹⁶.

Za účelem zabránění umělého dělení velkých investičních projektů na dílčí projekty s cílem obejít ustanovení těchto Pokynů, bude velký investiční projekt považován za jeden investiční projekt, pokud je počáteční investice provedená v období tří let jednou či více společnostmi a skládá se z dlouhodobých aktiv zkombinovaných ekonomicky neoddělitelným způsobem. Pokyny k regionální

²¹⁵ Pojem „malý podnik“ je definován v příloze č. 1 nařízení č. 800/2008.

²¹⁶ Sdělení Komise o kritériích pro podrobné posouzení regionální podpory pro velké investiční projekty, publikováno v Úředním věstníku C 223 ze dne 16. 9. 2009.

podpoře dále stanoví automatické postupné snižování (scaling-down) stropů regionální podpory pro tyto velké investiční projekty s cílem omezit narušení hospodářské soutěže na úroveň, o níž lze obecně předpokládat, že bude vyrovnána přínosy podpory s ohledem na rozvoj dotyčných oblastí.²¹⁷

Navzdory automatickému snižování stropů regionální podpory by mohly mít některé vysoké částky regionální podpory pro velké investiční projekty významný vliv na obchod a mohly by vést ke značnému narušení hospodářské soutěže. Z těchto důvodů Komise dříve uplatňovala politiku nepovolovat podporu pro velké investiční projekty přesahující určité prahové hodnoty.²¹⁸ Podle současných Pokynů k regionální podpoře zvolila nicméně Komise přístup více individualizovaný, který umožňuje co nejkonkrétnějším způsobem zohlednit soudržnost a další přínosy, které mohou z takových projektů vyplynout.

Podrobné posouzení by mělo být přiměřené potenciálnímu narušení, které může podpora způsobit. To znamená, že rozsah analýzy bude záviset na povaze daného případu. K prokázání přínosu podpory pro rozvoj regionu je možno použít níže uvedený příkladný výčet orientačních kritérií:²¹⁹

- Počet pracovních míst přímo vytvořených investicí s ohledem na kvalitu vytvořených pracovních míst a požadovanou úroveň kvalifikace; v úvahu je proto nutno vzít rovněž počet nepřímo vytvořených pracovních míst.
- Závazek příjemce uskutečnit rozsáhlé činnosti v oblasti vzdělávání ke zlepšení kvalifikací (obecných a specifických) svých pracovníků.
- Lze posuzovat i to, nakolik projekt přispěje ke schopnosti regionu vytvářet nové technologie prostřednictvím místních inovací. V tomto ohledu je možno pohlížet příznivě na spolupráci nového výrobního zařízení s místními vysokoškolskými institucemi.

²¹⁷ Zjednodušeně řečeno, při překročení limitu 50 milionů eur a 100 milionů eur se snižuje míra podpory, kterou je možno poskytnout.

²¹⁸ Viz odstavec 24 víceodvětvového rámce pro regionální podporu velkým investičním projektům z roku 2002.

²¹⁹ Viz čl. 14 Sdělení Komise o kritériích pro podrobné posouzení regionální podpory pro velké investiční projekty.

Kromě přínosu režimu podpory je rovněž nutno posoudit, zda byl zvolen i vhodný nástroj. Státní podpora v podobě podpory investic není jediným politickým nástrojem, který mají členské státy k dispozici pro podporu investic a tvorby pracovních míst ve znevýhodněných oblastech. Členské státy mohou využít obecná opatření, jako jsou rozvoj infrastruktury, zvýšení kvality vzdělávání a odborné přípravy nebo zlepšení celkového podnikatelského prostředí.

S vhodností zvoleného režimu souvisí i analýza pobídkového účinku opatření podpory. Ta je jedním z nejdůležitějších prvků v podrobném posouzení regionální podpory pro velké investiční projekty. Pobídkový účinek lze prokázat ve dvou možných scénářích:

1. Podpora představuje pobídku pro přijetí kladného investičního rozhodnutí, jelikož v podporované oblasti se může uskutečnit investice, která by jinak nebyla pro podnik zisková v žádném místě. Pokud jde o přiměřenost, u investiční pobídky se podpora zpravidla považuje za přiměřenou, je-li díky podpoře návratnost investice v souladu s běžnou mírou návratnosti, kterou podnik uplatňuje u jiných investičních projektů, s kapitálovými náklady celého podniku nebo návratností obvykle zaznamenanou v dotyčném výrobním odvětví.
2. Podpora je pobídkou pro rozhodnutí o umístění plánované investice v daném regionu spíše než někde jinde, jelikož vyrovnává čistá znevýhodnění a náklady spojené s umístěním v podporované oblasti. Taková podpora je považována za přiměřenou tehdy, je-li rovna rozdílu mezi čistými náklady podniku, který je příjemcem podpory, na investici v podporované oblasti a čistými náklady investice v jiném regionu/regionech.²²⁰

Důkazní břemeno existence pobídkového účinku podpory leží na dotčeném členském státě. Aby bylo možno provést důkladné posouzení, musí členský stát

²²⁰ V úvahu je nutno vzít všechny tyto náklady a přínosy, včetně například správních nákladů, nákladů na dopravu, nákladů na vzdělávání, na něž se nevztahuje podpora na vzdělávání, a rovněž mzdových rozdílů.

poskytnout nejen informace týkající se podporovaného projektu, ale i úplný popis opačného scénáře, při kterém by členský stát příjemci neposkytl žádnou podporu. Zejména se doporučuje, aby se vycházelo z posouzení rizik (včetně posouzení specifického rizika spojeného s umístěním), finančních zpráv, interních obchodních plánů, odborných posudků a jiných studií souvisejících s posuzovaným investičním projektem. Při ověření pobídkového účinku by mohly být přínosné i dokumenty obsahující informace o prognózách poptávky, prognózách nákladů, finančních prognózách, dokumenty, které jsou předkládány investičnímu výboru a které rozvíjejí různé investiční scénáře, nebo dokumenty poskytnuté finančním trhům. Je třeba mít na paměti, že cílem podpory musí být zajištění investic, ke kterým by bez podpory nedošlo. Pokud podpora nezmění chování příjemce v tom smyslu, že podnikání (další) investice v dotyčné podporované oblasti, není pobídkový účinek dostatečný k dosažení regionálního cíle.

Výše uvedená kritéria se vztahují k posouzení, zda zamýšlená podpora má pozitivní efekt na region. Zároveň je však třeba zkoumat, zda zde není riziko negativního dopadu podpory. Dvěma hlavními ukazateli možných negativních účinků vyplývajících z podpory jsou vysoké podíly na trhu a případná nadměrná kapacita na trhu, který se nachází ve strukturálním úpadku.²²¹ Tyto ukazatele souvisí se dvěma teoriemi újmy v kontextu hospodářské soutěže, a to vytvořením tržní síly a vytvořením nebo zachováním neúčinných tržních struktur. Třetím ukazatelem možných negativních účinků vyplývajících z podpory, který bude posouzen podrobně, je vliv podpory na obchod. Ačkoli se tyto tři ukazatele považují za hlavní negativní účinky, které mohou vyplývat z regionální podpory pro velké investiční projekty, mohou být ve zvláštních případech důležité i jiné ukazatele.

Za první (možná negativní) účinek je třeba považovat vytěsňování soukromých investic. K tomu může docházet, jak je výše uvedeno, v případě, kdy jsou na trhu

²²¹ Srov. čl. 68 Pokynů k regionální podpoře na období 2007–2013.

účastni hráči s vysokým tržním podílem – vysokou tržní silou. Při určování optimální úrovně investic na trzích, kde je omezené množství aktérů (situace typická pro velké investiční projekty), zohledňuje každý podnik investice provedené jeho konkurenty. Pokud podpora určitý podnik podníká, aby investoval více, konkurenti mohou reagovat snížením vlastních výdajů v této oblasti. V tomto případě vede podpora k vytěsňování soukromých investic. Obecně vzato je pravděpodobnější, že každá podpora příjemci na koncentrovaném trhu s větší pravděpodobností naruší hospodářskou soutěž, protože rozhodnutí každého podniku pravděpodobně přímějí ovlivní jeho konkurenty. Tak tomu je zejména tehdy, je-li dotován dominantní účastník trhu. Pokud v důsledku podpory může příjemce zachovat nebo zvýšit svou tržní sílu, může mít regionální podpora pro velké investiční projekty odrazující účinek na investiční rozhodnutí konkurentů a tím vést k narušení hospodářské soutěže. To by bylo na úkor spotřebitelů.

Komise proto přihlédne k podílům na trhu a ostatním souvisejícím faktorům před investicí a po ní (obvykle jeden rok před zahájením investice a rok poté, co bylo dosaženo plné výrobní kapacity). Při podrobném posuzování negativních účinků Komise vezme v úvahu skutečnost, že zatímco některé investiční projekty jsou realizovány během relativně krátkého období jednoho či dvou let, většina velkých investičních projektů trvá mnohem déle. Ve většině případů jsou proto nezbytné dlouhodobé analýzy vývoje trhu.²²²

Druhým negativním efektem může být vytvoření nebo zachování neúčinných tržních struktur. Pokud jsou nevýkonné podniky nuceny trh opustit, je to známkou účinné hospodářské soutěže. V dlouhodobém horizontu tento proces podporuje technologický pokrok a účinné využívání omezených zdrojů v hospodářství. Avšak významné zvýšení kapacity v důsledku poskytnutí státní podpory na nedostatečně výkonném trhu by mohlo nepatříčně narušit hospodářskou soutěž,

²²² Čl. 44 Sdělení Komise o kritériích pro podrobné posouzení regionální podpory pro velké investiční projekty přitom dává nepřímý pokyn, aby takováto analýza byla zaměřena na co nejdelší období a byla vysoce spekulativní, když uvádí, že „čím dlouhodobější a tudíž spekulativnější analýza je, tím menší význam bude přikládán možnému negativnímu účinku tržní síly nebo možnosti vyloučení ostatních soutěžitelů z trhu“.

protože nadměrná kapacita by mohla vést ke stlačení ziskového rozpětí a ke snížení kapacity konkurentů, či dokonce k jejich odchodu z trhu. To by mohlo vést k situaci, kdy soutěžitelé, kteří by jinak mohli na trhu zůstat, jsou z trhu v důsledku státní podpory vytlačeni. Podpora může rovněž bránit nízkonákladovým podnikům ve vstupu na trh a může oslabit motivaci soutěžitelů inovovat. To má za následek neúčinné tržní struktury, které z dlouhodobého hlediska poškozují i spotřebitele.

S cílem posoudit, zda podpora může vytvořit nebo zachovat neúčinné tržní struktury (jak bylo uvedeno výše), vezme Komise v úvahu dodatečnou výrobní kapacitu vytvořenou projektem a to, zda nejde o nedostatečně výkonný trh. Nedostatečná výkonnost trhu se bude běžně měřit srovnáním s HDP v EHP za posledních pět let před zahájením projektu (referenční hodnota).²²³ Údaje o minulé výkonnosti jsou snadněji dostupné a jsou méně spekulativní než odhady do budoucnosti. Nicméně při podrobném posouzení může Komise vzít v úvahu rovněž očekávané budoucí trendy, neboť účinky zvýšené kapacity se projeví v letech následujících po investici. Ukazateli by mohly být předvídatelný budoucí růst dotyčného trhu a výsledné očekávané míry využití kapacity, jakož i pravděpodobný dopad zvýšení kapacity na konkurenty prostřednictvím účinků na ceny a zisková rozpětí.

Třetím významným negativním dopadem jsou potenciální negativní účinky na obchod. Při hodnocení velkých investičních projektů by Komise měla mít všechny informace nezbytné k posouzení, zda výsledkem státní podpory nebude podstatný úbytek pracovních míst ve stávajících lokalitách Společenství. Konkrétněji, pokud jsou investice zvyšující výrobní kapacitu uskutečnitelné jen díky státní podpoře, existuje zde riziko, že výroba nebo investice v jiných regionech Společenství mohou být negativně ovlivněny. Negativní účinky na obchod, které se vztahují ke ztrátě ekonomické aktivity v regionu ovlivněném

²²³ Viz čl. 48 Sdělení Komise o kritériích pro podrobné posouzení regionální podpory pro velké investiční projekty. Nicméně i zde si komise ponechává možnost ve zvláštních případech toto kritérium opustit a zvolit širší přístup ke zhodnocení dopadu podpory na tržní struktury se zřetelem zejména na její potenciál vytěsnit výrobce v EHP.

touto podporou, mohou být pocítovány v podobě úbytku pracovních míst v dotyčném regionu, na úrovni subdodavatelů a v podobě výsledné ztráty pozitivních externalit (jakými jsou například efekt seskupování, šíření znalostí, vzdělávání a odborná příprava).

4.7 Veřejná podpora rizikového kapitálu

Veřejná podpora v oblasti rizikového kapitálu je specifickou podporou související s financováním společností, kdy se předpokládá možnost vysokého růstu v jeho počátečních fázích. Poptávka po rizikovém kapitálu pochází typicky od společností s předpoklady pro růst, jež nemají dostatečný přístup na kapitálové trhy, zatímco nabídka rizikového kapitálu pochází od investorů, kteří jsou ochotni převzít vysoké riziko výměnou za možné nadprůměrné výnosy z investovaného vlastního kapitálu. Úprava veřejné podpory v této oblasti byla provedena Pokyny Společenství pro státní podporu investic rizikového kapitálu do malých a středních podniků.²²⁴ Pokyny se vztahují pouze na režimy rizikového kapitálu, které se zaměřují malé a střední podniky.

Pokyny vychází z předpokladu, že ve Společenství nedochází k obecnému selhání trhu s rizikovým kapitálem. Připouští však, že na trhu existují nedostatky u některých typů investic v určitých fázích rozvoje podniku. Tyto nedostatky vyplývají z nedokonalého sladění nabídky a poptávky a obecně je lze popsat jako nedostatek vlastního kapitálu.

Veřejná podpora rizikového kapitálu musí mít za následek čistý růst dostupnosti rizikového kapitálu pro malé a střední podniky, zejména získáváním investic od soukromých investorů. Nutnost poskytovat pobídky závisí na rozsahu selhání trhu ve vztahu k různým kategoriím opatření i příjemců. Různá kritéria jsou proto vyjadřována pomocí velikosti tranší investice na cílový podnik, stupeň zapojení soukromých investorů a vzetí v úvahu zejména velikosti financované společnosti i fáze jejího rozvoje.

²²⁴ Publikováno v Úředním věstníku C č. 194 ze dne 18. 8. 2006.

Veřejná podpora nebude účinná, pokud přesáhne míru potřebnou k přilákání dalšího rizikového kapitálu. Aby se tudíž zajistilo, že bude podpora přiměřená a omezená na nezbytnou míru, je nezbytně nutná účast soukromých investorů a zajištění, aby byly investice vkládány za účelem zisku a spravovány na komerčním základě. Zároveň je třeba se při poskytování veřejné podpory rizikového kapitálu vyvarovat rizikům spojeným s narušením hospodářské soutěže. Mezi nejvýznamnější patří riziko vytěsnění (tzv. „crowding out“), kdy existence veřejně podporovaných opatření může ve skutečnosti odradit ostatní možné investory od poskytování kapitálu. Riziko, že výhody pro investory povedou k nepřipustnému narušení hospodářské soutěže na trhu spekulativního kapitálu ve vztahu k jejich soutěžitelům, kterým se stejných výhod nedostává, a riziko, že nadměrná nabídka veřejného rizikového kapitálu pro cílové podniky, který nebude investován podle obchodní logiky, by mohla napomoci udržení nevykonných podniků a mohla by zapříčinit umělé zvyšování jejich hodnoty, by znamenalo, že všechny tyto podniky budou pro soukromé investory méně přitažlivé pro nabídky rizikového kapitálu.

Podpora rizikového kapitálu může probíhat na třech úrovních:

1. Jako podpora investorům, pokud opatření umožňuje investorům podílet se na vlastním nebo kvazivlastním kapitálu jedné nebo více společností za podmínek, které jsou pro ně příznivější než pro veřejné investory, nebo jsou příznivější, než kdyby tyto investice provedli bez daného opatření.
2. Podpora investičnímu fondu a/nebo jeho manažerovi, například daňová opatření nebo jiná opatření zahrnující přímé převody ve prospěch stávajících fondů s množstvím různých investorů s povahou nezávislého podniku, může představovat veřejnou podporu, pokud se investice neuskuteční za podmínek, které by byly přijatelné pro běžný hospodářský subjekt v tržním hospodářství. Tím není příjemci poskytnuta žádná výhoda. Stejně tak se za veřejnou podporu bude považovat podpora manažerům fondu nebo správcovské společnosti, pokud jejich odměna plně neodráží současnou tržní odměnu ve srovnatelné situaci. Tak tomu

bude zejména tehdy, pokud manažeři nebo manažerská společnost nejsou vybráni prostřednictvím otevřeného a průhledného veřejného nabídkového řízení nebo pokud dostávají jiné výhody udělené státem.

3. Podpora podnikům, do nichž se investuje. Pokud je podpora přítomna na úrovni investorů nebo investičního fondu způsobem, že tato podpora přinejmenším částečně přechází na cílové podniky a že je tudíž přítomna rovněž na jejich úrovni. Tak tomu je i tehdy, pokud investiční rozhodnutí přijímají manažeři fondu podle čistě obchodní logiky.

Byť Pokyny výslovně uvádí, že nemají představovat právní základ pro prohlášení, že opatření ad hoc k poskytování kapitálu jednotlivým podnikům je slučitelné se společným trhem,²²⁵ přesto uvádí katalog doporučených forem veřejné podpory. Mezi formy takových pobídek patří:

- ustavení investičních fondů („fondů rizikového kapitálu“), v nichž je stát společníkem, investorem nebo účastníkem, a to i za méně výhodných podmínek než ostatní investoři;
- záruky investorům rizikového kapitálu nebo fondům rizikového kapitálu za část investičních ztrát nebo za záruky přiznané na půjčky investorům/fondům na investice do rizikového kapitálu za předpokladu, že pokrytí možných ztrát z veřejných prostředků nepřekračuje 50 % nominální částky zaručených investic;
- jiné finanční nástroje ve prospěch investorů rizikového kapitálu nebo fondů rizikového kapitálu k poskytnutí dodatečného investičního kapitálu;
- daňové pobídky investičním fondům a/nebo jejich manažerům či investorům, kteří investují do rizikového kapitálu.

Pokyny dále specifikují podmínky, které musí být kumulative splněny, aby bylo shledáno, že poskytnutá veřejná podpora má potřebný motivační účinek a je nezbytná; to ovšem, jak je uvedeno výše, neznamená, že bude bez dalšího považována za slučitelnou, neboť: „pokyny nemají představovat právní základ

²²⁵ Viz bod 2.1 Pokynů.

pro prohlášení, že opatření ad hoc k poskytování kapitálu jednotlivým podnikům je slučitelné se společným trhem“.

Kdy je tedy veřejná podpora rizikového kapitálu dostatečně motivující a nezbytná? Je to tehdy, když platí:

- Opatření poskytne finanční tranše zcela nebo částečně financované prostřednictvím veřejné podpory, které v období dvanácti měsíců nepřevyšší částku 1,5 milionu eur na cílový podnik.
- Opatření je omezeno na financování fáze rozšiřování malých a středních podniků usazených v podporovaných oblastech. Musí být omezeno na poskytování finančních prostředků do raných fází rozvoje středních podniků, které se nachází v nepodporovaných regionech.
- Opatření poskytuje nejméně 70 % svého celkového rozpočtu v podobě nástrojů investování do vlastního nebo kvazivlastního kapitálu cílových malých a středních podniků.
- Financování opatření musí soukromí investoři zajistit přinejmenším z 50 % nebo v případě opatření zaměřených na malé a střední podniky usazené v podporovaných oblastech přinejmenším z 30 %.
- Opatření zajistí, aby rozhodnutí investovat do cílových společností byla motivována ziskem.
- Řízení opatření bude uskutečněno na obchodním základě. Tým vedoucích pracovníků se musí chovat jako manažeři v soukromém sektoru a usilovat o maximální výnos pro investory.

Tam, kde opatření nesplňuje všechna kritéria výše uvedená a zároveň spadá do níže uvedených kategorií, je nezbytné podrobnější posouzení slučitelnosti na základě ověření vyváženosti opatření:

- opatření k poskytnutí investičních tranší překračujících povolenou mezní částku ve výši 1,5 milionu eur na cílový malý nebo střední podnik v každém období dvanácti měsíců;

- opatření umožňující financování růstu středně velkých podniků v nepodporovaných oblastech;
- opatření umožňující následné investice do cílových společností, které již obdržely podporované kapitálové injekce k zajištění následných kol financování, třebaže případně převyšují obecné mezní částky povolených tranší, a k financování úvodních fází rozvoje společností;
- opatření umožňující účast soukromých investorů nižší než 50 % v nepodporovaných oblastech nebo nižší než 30 % v podporovaných oblastech;²²⁶
- opatření k poskytnutí počátečního kapitálu malým podnikům, u nichž lze předvídat malou nebo žádnou účast soukromých investorů a/nebo převahu dluhových investičních nástrojů na rozdíl od vlastního a kvazivlastního kapitálu;
- opatření, která výslovně předpokládají užití určitého investičního prostředku;
- náklady spojené s výběrem vhodného subjektu pro investice.²²⁷

U výše uvedených kategorií opatření, která zcela nesplňují veškeré podmínky motivačního účinku a nezbytnosti, je nutno podrobně zkoumat pozitivní účinky podpory. Takovými účinky jsou:

- **Důkazy o selhání trhu.** Tyto důkazy musí být založeny na nezávislé studii, která prokazuje rozsah nedostatečné nabídky vlastního kapitálu s ohledem na podniky a odvětví, na něž se opatření týkající se rizikového kapitálu zaměřuje. V ideálním případě by měly být informace poskytnuty pro období tří až pěti let před provedením opatření a rovněž pro budoucí období, a to na základě odpovídajících odhadů, jsou-li k dispozici.

²²⁶ Termín „podporované oblasti“ znamená regiony, které spadají do oblasti působnosti odchylek uvedených v čl. 107 odst. 3 písm. a) nebo c) Smlouvy o ES.

²²⁷ Fondy rizikového kapitálu nebo jejich manažeři musí někdy před tím, než dospějí do fáze certifikace, vynaložit určité finanční prostředky na výběr vhodného malého nebo středního podniku, do něhož budou investovat. Na tuto činnost mohou být poskytnuty granty, které pokryjí část těchto nákladů, avšak musí představovat pobídku pro fondy nebo jejich manažery, aby prováděli více činností souvisejících s hledáním vhodného objektu pro investice, než by byli ochotni učinit při absenci grantů.

U opatření zaměřených na malé a střední podniky usazené v podporovaných oblastech musí být příslušné informace doplněny dalšími náležitými důkazy prokazujícími regionální zvláštnosti, které odůvodňují podobu plánovaného opatření.

- **Vhodné nástroje.** Otázka, zda a nakolik lze státní podporu v oblasti rizikového kapitálu považovat za vhodný nástroj k podněcování investování soukromého rizikového kapitálu, je podrobena specifickému posouzení, při němž je zapotřebí vzít v potaz několik kritérií. Za vhodný nástroj se považují opatření, u nichž členský stát zvážil jiné možné politiky a u nichž byly zjištěny výhody použití výběrového nástroje, jako je státní podpora, a byly předloženy Komisi.
- **Motivační účinek a nezbytnost podpory.** Motivační účinek se zkoumá s ohledem na některá dodatečná kritéria, jako jsou:
 - skutečnost, že jsou opatření týkající se rizikového kapitálu nebo fondy řízeny profesionály ze soukromého sektoru nebo nezávislými odborníky vybranými průhledným nediskriminačním postupem;
 - přítomnost investičního výboru, který je nezávislý na manažerské společnosti fondu a skládá se z nezávislých odborníků ze soukromého sektoru, kteří mají značné zkušenosti v cílovém odvětví, a pokud možno přítomnost i zástupců investorů nebo nezávislých odborníků vybraných průhledným nediskriminačním postupem nejlépe v otevřeném výběrovém řízení;
 - skutečnost, že opatření týkající se rizikového kapitálu má rozpočet na investice do cílových malých a středních podniků dostatečně velký, aby bylo možno při správě fondu dosáhnout úspor z rozsahu a možnosti rozložit riziko prostřednictvím dostatečného počtu investic;

- přítomnost tzv. „business angels“,²²⁸ ať už jde o přítomnost přímou či nepřímou.

- **Přiměřenost.** Způsob, jímž lze dosáhnout přiměřenosti, bude nutně záviset na podobě dotyčného opatření; v případě nepřítomnosti mechanismu kontrol, které zabraňují nadměrnému odškodňování investorů, nebo opatření, podle něž riziko ztráty nese výhradně veřejný sektor a/nebo zisky případnou výhradně ostatním investorům, se opatření nebudou považovat za přiměřená.

Zároveň, tak jak je obvyklé, je v podrobném přezkoumání nutno věnovat pozornost i negativním účinkům podpory. Podpora investorům, investičním nástrojům a investičním fondům může mít nepříznivý vliv na hospodářskou soutěž na trhu poskytování rizikového kapitálu. Podpora poskytnutá cílovým podnikům může nepříznivě ovlivnit trhy s výrobky, na nichž tyto podniky soutěží. Takovými negativními účinky mohou být:

- **Vytěsňování.**²²⁹ Toto riziko vzrůstá s rostoucí výší investice vložené do podniku, s velikostí podniku a v pozdějších fázích podnikání, jelikož se možnost získání soukromého rizikového kapitálu v těchto případech neustále rozšiřuje.
- **Další narušení hospodářské soutěže.** Na trhu, na němž se vyskytují malé a střední podniky, které byly většinou založeny teprve nedávno, je nepravděpodobné, že by tyto malé a střední podniky měly významnější tržní sílu, takže zde existuje významné narušení hospodářské soutěže. Nelze však vyloučit, že opatření týkající se rizikového kapitálu udrží při životě nevýkonné podniky, které by jinak zanikly. Nadměrná nabídka rizikového kapitálu nevýkonným podnikům může navíc uměle zvyšovat

²²⁸ Termín „business angels“ označuje bohaté soukromé osoby, které investují přímo do mladých nových a rostoucích nekotovaných podniků (počáteční financování) a poskytují jim poradenství. Business angels obvykle poskytují finanční prostředky za podíl na vlastním kapitálu podniku, mohou však poskytovat rovněž jiné dlouhodobé finanční prostředky.

²²⁹ Negativní účinek ve formě vytěsňování již byl vysvětlen v předchozích podkapitolách. Princip je stejný i v případech rizikového kapitálu.

jejich hodnotu, a tak narušovat trh rizikového kapitálu na úrovni poskytovatelů finančních prostředků, kteří musí za nákup těchto podniků platit vyšší ceny. Podpora určitému odvětví může rovněž zachovat výrobu v nekonkurenceschopných odvětvích, zatímco podpora určitým regionům může vést k neefektivní alokaci výrobních činitelů v regionech.

4.8 Veřejná podpora v oblasti lidských zdrojů

Veřejnou podporu v této oblasti upravuje sdělení Komise 2009/C 188 – Kritéria pro analýzu slučitelnosti státních podpor na vzdělávání podléhajících individuální oznamovací povinnosti a Kritéria pro analýzu slučitelnosti státních podpor na zaměstnávání znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků podléhajících individuální oznamovací povinnosti.

Tzv. Lisabonská strategie, která byla přijata na jednání Evropské rady ve dnech 23. a 24. března 2000, stanovila pro Evropskou unii strategický cíl stát se nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou na světě.²³⁰ V souladu s touto strategií je tedy možno poskytnout veřejnou podporu, která může pomoci vytvořit dodatečné pobídky pro zaměstnavatele, aby zajistili vzdělávání na úrovni, která je společensky žádoucí. Za účelem stanovení kritérií pro poskytování veřejné podpory v oblasti vzdělávání publikovala Komise Kritéria pro analýzu slučitelnosti státních podpor na vzdělávání podléhajících individuální oznamovací povinnosti (v této části dále jen „Vzdělávací kritéria“).²³¹

Při analýze slučitelnosti je třeba, tak jak je to standardní, provést analýzu pozitivních a negativních účinků podpory.

V rámci zkoumání pozitivních účinků je nejprve nutno analyzovat, zda došlo k selhání trhu. To může existovat jak na straně zaměstnanců, tak i na straně zaměstnavatelů. Zaměstnanci mohou omezit své investice do vzdělávání, pokud

²³⁰ Viz závěry z mimořádného summitu Evropské rady ve dnech 23. a 24. 3 2000, bod 5, publikované na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm.

²³¹ Publikováno v Úředním věstníku C č. 188 ze dne 11. 8. 2009.

nejsou ochotni riskovat, jsou omezeni finančně nebo mají potíže při signalizaci úrovně získaných znalostí budoucím zaměstnavatelům. Podniky mohou investovat do vzdělávání méně, jestliže se obávají, že jakmile bude zaměstnanec vyškolen, opustí podnik dříve, než ten získá svou investici zpět. Podniky se mohou zdráhat poskytovat svým pracovníkům dostatečné vzdělávání, pokud se jim tato investice rychle nevrátí nebo není-li vzdělání dosti specifické s ohledem na potřeby dotčené společnosti nebo pokud nemohou smluvním ujednáním vyškolenému zaměstnanci zabránit v tom, aby opustil společnost dříve, než budou amortizovány náklady na vzdělávání, nebo zajistit, že výdaje na vzdělávání (nebo jejich část) budou vráceny. K nedostatečným investicím do vzdělávání může dojít i tehdy, může-li podnik získat svou investici plně zpět, avšak jeho soukromé přínosy jsou menší než přínosy pro společnost jako celek.²³²

Existenci selhání trhu je nutno ze strany členského státu prokázat; bez dalšího není veřejná podpora přípustná.

Dalším krokem je zjištění, zda je poskytnutí veřejné podpory opravdu vhodným nástrojem k dosažení sledovaného cíle. Veřejná podpora není jediným nástrojem politiky, který mají členské státy k dispozici na podporu vzdělávání. Ve skutečnosti se většina vzdělávání uskutečňuje prostřednictvím vzdělávacích systémů (např. univerzity, školy, odborná příprava poskytovaná nebo finančně podporovaná státními orgány). Vzdělávání si mohou zabezpečit i samotní jednotlivci, a to s podporou svých zaměstnavatelů nebo i bez ní. Je tedy nutno zdůvodnit, proč se dané selhání trhu řeší formou poskytnutí veřejné podpory.

Aby bylo možno veřejnou podporu poskytnout, je nutno, aby takové opatření bylo nezbytné a dostatečně motivovalo příjemce podpory k dosažení sledovaného cíle. Podpora na vzdělávání musí vést ke změně chování příjemce podpory, tak aby poskytoval více vzdělávání a/nebo lepší vzdělávání, než by tomu bylo bez podpory. Většina zaměstnavatelů považuje za nutné školit své pracovníky, aby

²³² To nazývá čl. 7 Vzdělávacích kritérií kladnými externalitami vzdělávání.

zajistili řádné fungování podniku. Nelze předpokládat, že veřejná podpora na vzdělávání, zejména specifické vzdělávání, je vždy nezbytná.²³³

Posledním kritériem při zkoumání pozitivních dopadů je nutnost prokázat, že podpora je nezbytná a její výše je omezena na minimum potřebné k dosažení cíle podpory. Přiměřenost podpory již úzce souvisí s možnými negativními účinky podpory. Je-li podpora přiměřená s ohledem na dosažení cíle podpory, negativní účinky podpory budou pravděpodobně omezené a analýza negativních účinků nemusí být nutná. V určitých případech však i tehdy, je-li podpora nezbytná a přiměřená tomu, aby určitý podnik zvýšil rozsah poskytovaného vzdělávání, může podpora vést ke změně chování příjemce, která významně narušuje hospodářskou soutěž.²³⁴

Za specifické formy narušení trhu je třeba považovat narušení hospodářské soutěže, pokud jde o vstup na trh a jeho opuštění, vliv na obchodní toky a vytěsnění investic do vzdělání. Podpora, která by snížila běžné výrobní náklady, jako jsou náklady na vzdělávání zaměstnanců, by zatraktivnila vstup na trh a umožnila podniku s jinak špatnými obchodními vyhlídkami vstoupit na trh a uvést na něj výrobky, a to k újmě výkonnějších konkurentů. Nebo naopak by mohla snížit výši ztrát a umožnit podniku zůstat na trhu déle, což může znamenat, že trh jsou místo toho nuceny opustit jiné, efektivnější podniky, které nedostávají podporu. Podpora na vzdělávání může rovněž vést k tomu, že některá území budou mít příznivější výrobní podmínky. To může vést k přesunu obchodních toků do oblastí, v nichž je podpora poskytována. Pokud jde o riziko vytěsnění investic do vzdělávání, může k němu typicky dojít ve dvou případech. Buď podniky, které jsou dotovány státem, mohou snížit vlastní investice oproti

²³³ Analytické postupy, které komise při zkoumání motivačního účinku použije, jsou blíže specifikovány v čl. 15 Vzdělávacích kritérií.

²³⁴ Podpora může typicky narušit hospodářskou soutěž svou selektivitou, velikostí, opakováním či dobou trvání nebo nedovoleným účinkem na náklady podniku. Například režim podpory vzdělávání mající za cíl motivovat podniky v členském státě jako celek k tomu, aby zajistily více, bude mít pravděpodobně jiný účinek na trh, než vysoká částka podpory poskytnutá jedinému podniku, aby mohl zvýšit své vzdělávání. Posledně uvedený případ pravděpodobně naruší hospodářskou soutěž významněji, jelikož se sníží schopnost konkurentů příjemce podpory soutěžit. K tomu čl. 18 a násl. Vzdělávacích kritérií.

svým konkurentům, nebo pokud podpora příjemce motivuje k tomu, aby investoval více, mohou konkurenti reagovat snížením vlastních výdajů na vzdělávání. Jestliže příjemci podpory nebo jejich konkurenti ve snaze dosáhnout tentýž cíl vynaloží při existenci podpory méně než v případě, kdy by podpora neexistovala, jsou jejich soukromé investice do vzdělávání zaměstnanců podporou vytěsňeny.

Tak jako u ostatních forem podpory je posledním krokem analýzy vyhodnocení, nakolik pozitivní účinky podpory převažují nad jejími negativními účinky. Toto vyhodnocení se provádí pro každý jednotlivý případ.

Specifickou podporou v oblasti lidských zdrojů je podpora, která vede ke zvýšení úrovně zaměstnávání znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků. Za účelem stanovení rámce pro posuzování slučitelnosti podpory v této oblasti byla publikována Kritéria pro analýzu slučitelnosti státních podpor na zaměstnávání znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků podléhajících individuální oznamovací povinnosti (v této části dále jen „Kritéria pro zaměstnávání“).²³⁵

Pokud jde o zkoumání pozitivních účinků podpory, Kritéria zaměstnávání na rozdíl od Vzdělávacích kritérií nestanoví jako nutný předpoklad existenci selhání trhu. Na místo toho je třeba prokázat existenci cíle společného zájmu. Určité kategorie pracovníků mají při hledání zaměstnání zvláštní potíže, jelikož je zaměstnavatelé považují za méně produktivní nebo vůči nim mají předsudky. Tato nižší produktivita, ať už je skutečná, nebo je jako taková vnímána, může být zapříčiněna nedostatečnými pracovními zkušenostmi (například mladí pracovníci nebo dlouhodobě nezaměstnané osoby). Nicméně je společensky žádoucí, aby na trh práce byly začleněny všechny kategorie pracovníků, a v případě poskytnutí podpory je třeba prokázat, že podpora sleduje splnění cíle společného zájmu.

²³⁵ Publikováno v Úředním věstníku C č. 188 ze dne 11. 8. 2009.

Shodně se Vzdělávacími kritérii je i při podpoře mzdových nákladů nutno zkoumat, zda je poskytnutí podpory vhodným nástrojem, zda je tento nástroj nezbytný a zda dostatečně motivuje příjemce k dosažení sledovaného cíle. Členské státy mohou totiž rovněž použít obecná opatření, jako je snížení zdanění práce a sociálních nákladů, podpora investic do vzdělávání a odborné přípravy, opatření týkající se poskytování poradenských a konzultačních služeb, pomoci a vzdělávání pro nezaměstnané osoby a zlepšení pracovního práva. Pokud členský stát zvážil ostatní politické možnosti a byly zjištěny výhody plynoucí z použití selektivního nástroje, jakým je veřejná podpora, pro určitý podnik, považují se dotčená opatření za vhodný nástroj.

Podpora na zaměstnávání znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků musí vést ke změně chování příjemce podpory tak, aby podpora vedla k čistému přírůstku počtu znevýhodněných nebo zdravotně postižených pracovníků zaměstnaných v dotyčném podniku. Nově přijatí znevýhodnění nebo zdravotně postižení pracovníci by měli obsadit pouze nově vytvořená pracovní místa nebo pracovní místa, která byla uprázdněna z důvodu dobrovolného odchodu, tělesného postižení, odchodu do důchodu z důvodu věku, dobrovolného zkrácení pracovní doby nebo oprávněného propuštění pro porušení pracovních povinností. Pracovní místa vyplývající ze snižování počtu pracovníků nesmí být obsazena znevýhodněnými nebo zdravotně postiženými pracovníky, na něž jsou poskytovány subvence. Veřejnou podporu nelze tudíž použít k nahrazení pracovníků, na které se už dotace neposkytují a kteří byli v důsledku toho propuštěni.

Pokud jde o potenciální negativní účinky podpory, obecně lze při zachování přiměřenosti vyloučit existenci negativních účinků. Ve zvláštních případech je však nutno negativní účinky veřejné podpory přezkoumat. Obecné formy narušení hospodářské soutěže jsou shodné jako ve Vzdělávacích kritériích.²³⁶

²³⁶ Tedy typicky selektivita, velikost, opakování či doba trvání nebo nedovolený účinek podpory na náklady podniku.

Specifickou podobu mohou mít následující formy narušení hospodářské soutěže:

- **Efekt nahrazování a přesunu.** Efekt nahrazování se týká situace, kdy jsou pracovní místa určité kategorie pracovníků jednoduše nahrazena pracovními místy pro jiné kategorie, nedojde tedy k vytvoření nových pracovních míst pro subvencované pracovníky. Subvencování mzdových nákladů může rovněž přispět ke snížení počtu pracovních míst jinde v hospodářství. Taková situace nastává, jestliže podnik s pracovníky, na něž jsou poskytovány subvence, zvýší výrobu, ale přesune výrobu mezi podniky, které nemají pracovníky se subvencemi, a v důsledku toho podpora vytěsňuje zaměstnávání bez subvencí.
- **Vstup na trh a jeho opuštění.** Tento negativní efekt je prakticky shodný s odpovídajícím negativním efektem popsáním ve Vzdělávacích kritériích.
- **Investiční pobídky.** Na trzích, na nichž je poskytováno subvencování mzdových nákladů, nemají podniky zájem účastnit se hospodářské soutěže a mohou omezit své investice a snahy o zvýšení efektivity a míry inovací. U příjemce podpory mohou nastat prodlevy při zavádění nových technologií méně náročných na práci, a to kvůli změně relativních nákladů u výrobních postupů, které jsou náročné na práci a technologie. Výrobci produkující konkurenční nebo komplementární výrobky mohou také snížit nebo odložit své investice. V důsledku toho se sníží celková úroveň investic v dotyčném výrobním odvětví.
- **Dopad na obchodní toky.** I tento negativní efekt je shodný s negativním efektem téhož označení dle Vzdělávacích kritérií.

5 Závěr

Cílem této práce bylo předložit detailnější přehled práva veřejné podpory spolu s problematikou mezinárodních smluv týkajících se této oblasti. V oblasti mezinárodních vazeb Evropské unie pak bylo nutno se zaměřit především na antisubvenční mechanismy v rámci Světové obchodní organizace a následně pak na otázku, jak je právo ochrany vnitřního trhu před nelegální subvencí uplatňováno ve vztahu ke třetím zemím.

Práce se skládá ze tří stěžejních kapitol, které zvolenou tematiku veřejné podpory v mezinárodním právu člení z pohledu mezinárodních smluv, veřejné podpory v unijním právu a z hlediska speciálních pravidel veřejné podpory. Považoval jsem problematiku mezinárodních smluv v oblasti antisubvenčního práva za natolik důležitou, že jsem ji předřadil samotné pasáži zabývající se problematikou veřejné podpory v Evropské unii. Skutečnost, že je veřejná podpora vnímána jako jev škodlivý pro hospodářskou soutěž i mimo Evropskou unii, je podle mne pádným argumentem pro to, aby nelegální subvence byla chápána jako vskutku zásadně škodlivý element. Navíc se v daném případě dostáváme na pole, kdy jsou to mnohdy samotné státy, které jsou delikventy, a tento fakt přináší velmi zajímavý právně-politický aspekt.

Systém ochrany před nelegální subvencí v rámci WTO či dalších zmíněných mezinárodních smluv má několik podobných prvků jako systém ochrany před neslučitelnou veřejnou podporou v rámci Evropské unie, nicméně jeden hlavní rys považuji za zcela zásadní. Jak při ochraně vnitřního trhu Evropské unie před narušením ze strany jednotlivých členských států, tak i u mezinárodních závazků týkajících se antisubvenčních mechanismů je hlavní zásadou zásada přiměřenosti. Je podstatná pro sankce uplatněné v případě porušení antisubvenčních pravidel, neboť cílem sankce je odejmout výhodu tomu soutěžiteli, který ji neoprávněnou subvencí získal. Vnímám tento princip jako

zásadní z toho důvodu, že nepřiměřeně tvrdá sankce pro příjemce by mohla paradoxně vést k narušení hospodářské soutěže stejně jako nelegální podpora.

Jak jsem se v samotné první kapitole zmínil, pojal jsem otázku veřejné podpory – tedy subvencí – úžeji a vyřadil jsem téma ochrany hospodářské soutěže před dumpingem. Cílem rozhodně není jakkoliv povyšovat význam nelegálních subvencí nad dumping, který je pojmově subvencím velmi blízko. Rozhodl jsem se k tomuto rozlišení právě jen z toho důvodu, že dumping povětšinou postrádá prvek veřejných zdrojů a často je tak vlastně nelegální soukromou podporou, nikoliv veřejnou.

V první části práce jsem nejprve popsal systém ochrany před subvencemi v rámci WTO a až následně antisubvenční ochranu provedenou nařízením č. 2026/97. Bylo to z toho důvodu, aby byla zřetelná značná shoda mezi zmíněným nařízením, které bylo přijato až po vzniku WTO, a právě Dohodou o subvencích a vyrovnávacích opatřeních. Nepřekvapí proto, že zmíněné nařízení č. 2026/97 nepřineslo žádné zásadní odchylky od antisubvenčního mechanismu, tak jak je uplatňován v rámci WTO. Ochrana vnitřního trhu v EHP před nelegální veřejnou podporou je pak již prakticky shodná se samotnou unijní úpravou této problematiky. I to je zcela pochopitelné. Vezmeme-li v potaz cíl, za kterým byl EHP ustanoven, je pak zřetelné, že v daném případě není možné připustit jakoukoliv dichotomii v oblasti veřejné podpory mezi členskými státy Evropské unie a členskými státy EHP.

Druhá kapitola této práce se věnovala samotnému právu veřejné podpory v Evropské unii. Pojal jsem ji jako jakousi obecnou část, kde jsem předložil obecnou úpravu práva veřejné podpory v Evropské unii ve srovnání s právní úpravou v České republice. Podkapitola 2.1 tak popisuje samotnou úpravu veřejné podpory v primárním právu Evropské unie s tím, že jsem se podrobně věnoval jednotlivým definičním znakům nelegální veřejné podpory, tj. že podpora musí být poskytnuta státem či ze státních prostředků, musí zvýhodňovat některou ze stran, musí hospodářskou soutěž narušit či alespoň zde musí být

hrozba narušení. V rámci tohoto tématu jsem se pak rozsáhle zabýval několika judikáty Tribunálu.

Rozsudek ve spojených věcech T-254/00, T-270/00 a T-277/00 je z mého pohledu důležitý pro komplexní osvětlení jednoho z nejzásadnějších argumentů při zkoumání nelegálnosti režimu podpory. Výjimečnost tohoto rozsudku spočívá v plošnosti napadeného režimu podpory, kdy byla podpora formou slev na povinných odvodech sociálního pojištění poskytnuta mnoha podnikům. Zde přišel na řadu argument, že podniky čerpající podporu nemohly ohrožit vnitřní trh. Tribunál v posuzovaném případě shrnul zcela pregnantně judikaturu, co se vnitřního trhu a jeho ohrožení týče, přičemž závěry jsou velmi přesvědčivé. Obecně lze konstatovat, že judikatura ve věcech veřejné podpory tenduje k tomu, aby se Komise zabývala opravdu jen otázkou ohrožení vnitřního trhu. Není přitom nutno existenci narušení vnitřního trhu dokazovat, je třeba pouze přezkoumat, zda mohou tyto podpory ovlivnit obchod a narušit hospodářskou soutěž.²³⁷ Takový přístup se může zdát nevhodný, avšak je třeba si uvědomit, že právě zabránění narušení vnitřního trhu je cíl, ke kterému právo veřejné podpory směřuje. Je-li již ze Smlouvy zakázáno poskytovat podporu, která je způsobilá narušit vnitřní trh, není a priori nutno zkoumat, zda k narušení skutečně došlo.

Druhý judikát, který jsem rozebíral, mne zaujal svou až učebnicovou příkladností. Tribunál nejenže precizně shrnul postup Komise, na jehož základě je vidět, jak má být opatření analyzováno,²³⁸ ale rozsudek je atraktivní i pro téma, které řešil. Podpora formou daňových úlev je značně populární, a proto je dle mého názoru velmi vhodné demonstrovat, že i taková podpora může být shledána za neslučitelnou. V závěru jsem opět zdůraznil pasáž týkající se narušení vnitřního trhu, neboť dle mého názoru je velmi často argumentováno ve prospěch neslučitelné podpory tím, že reálně vnitřní trh nenarušila.

²³⁷ Za všechny viz rozsudky ESD C-372/97, bod 44 a C-66/02, bod 111.

²³⁸ Tento čtyřstupňový test, tedy povinnost zjistit, zda zkoumaný režim podpory je za prvé státním zásahem nebo zásahem ze státních prostředků, za druhé zda tento zásah je způsobilý ovlivnit obchod mezi členskými státy, za třetí zda zvýhodňuje svého příjemce a za čtvrté zda narušuje nebo hrozí narušením hospodářské soutěže, je samozřejmě staršího data (viz např. rozsudek ESD ve věci C-280/00, bod 75).

Poměrně značný prostor jsem věnoval analýze principu soukromého investora. Domnívám se, že tato interpretační pomůcka pregnantně shrnuje, v čem spočívá narušení trhu. Skutečnost, že se poskytovatel podpory nechová tak, jak by se choval soukromý subjekt – tedy modelový soutěžitel – je právě onen škodlivý element. Bez definování principu soukromého investora by se jen těžko dalo zkoumat, kdy investice ze státních prostředků je nelegální a kdy nikoliv. V oddílu 2.1.1 jsem se snažil zároveň vymezit vývoj tohoto institutu, jakož i jeho některé modifikace. Považuji za stěžejní, že princip soukromého investora nepetrifikoval v dogma, které by přineslo více škody než užitku. Proto jsem v této části upozornil na skutečnost, že soukromý investor nehledá vždy nejrychlejší cestu k zisku, ale ani nejvýnosnější. I proto jsem na rozsudku C-276/02 demonstroval, jak funguje princip soukromého věřitele, neboť bylo deklarováno, že soukromý věřitel nemusí vždy usilovat o navrácení dlužné sumy v termínu za předpokladu, že odklad mu zajistí navrácení sumy celé (či podstatně větší části). Jde o rozhodnutí zásadní; opačný princip by vedl k tomu, že by i odklad splátky (byť racionální) byl posuzován jako nelegální podpora.

Pasáž 2.1.2 je trochu stručnější z toho důvodu, že výjimky stanovené v samotné Smlouvě se promítají buď do judikatury, či do prováděcích předpisů o blokových výjimkách. Mimo toto pravidlo pak stojí nařízení o podpoře de minimis, které tak vlastně upravuje zcela individuální režim pro bagatelní podpory.

Značnou pozornost jsem pak věnoval procesní části, ve které leží těžiště kontrolních pravomocí Komise. Procesní postupy dávají důraz na rychlost a to je dle mého názoru velké plus. Fixní lhůty pro rozhodnutí Komise, stejně jako i fikce schválení v případě, že se Komise včas nevyjádří, jsou dle mého názoru jen ku prospěchu věci. V samotném procesním postupu je vidět, že byl dán důraz na cíl, který má právo veřejné podpory sledovat – tedy zevrubné přezkoumání režimu podpory včetně poskytnutí práva na slyšení zúčastněných osob, zamezení poskytování neslučitelné podpory, a to buď formou předběžného opatření, nebo cestou navrácení již poskytnuté podpory (kombinace obojího je samozřejmě rovněž myslitelná).

Velký prostor jsem pak ponechal novým procesním předpisům, neboť na toto téma nebylo v českém tisku mnoho publikováno. Jsem toho názoru, že zjednodušený postup, stejně jako i Kodex osvědčených postupů pro provádění řízení ve věcech kontroly státní podpory jsou přínosem a značně zjednodušují ověřování, zda zvolený režim podpory je slučitelný s vnitřním trhem.

Nemohl jsem přirozeně opominout ani českou legislativu, i když národní úprava veřejné podpory se nemůže nijak odchýlit od evropských předpisů. Zrušením původního zákona o veřejné podpoře se česká regulatorika omezila na nezbytné minimum. Tomu také odpovídá poměrně stručná podkapitola 2.2, kde byl největší prostor věnován regionální podpoře a právní úpravě investičních pobídek, která s regionální podporou úzce souvisí.

Z hlediska názvosloví jsem se právě v pasáži 2.2 zabýval svou výhradou k termínu „veřejná podpora“. Jak jsem uvedl, nejsem zastáncem tohoto označení a považoval bych za vhodnější držet se termínu státní podpora. V daném kontextu tak může působit poněkud zvláště, že tato práce po celou dobu operuje s kritizovaným názvoslovím. Učinil jsem tak z toho důvodu, že termín veřejná podpora je v české terminologii zažitý a – byť k němu mám výhrady – zvolil jsem raději konformní označení.

Třetí kapitola práce je částí zvláštní, která se zabývá reglementací jednotlivých druhů podpory. Charakterizuje některé specifické instrumenty, jakož i sektorová pravidla. Bylo poměrně obtížné rozhodnout, které zařadit vzhledem k omezenému rozsahu práce. Nakonec jsem se přiklonil k těm právním úpravám, které nejsou často popisovány v odborné literatuře. Vedl mne k tomu nejen samotný zájem o nepřiliš zkoumanou oblast, ale i snaha zaobírat se druhem podpor, které jsou specifické svým zaměřením.

Veřejná podpora při prodeji nemovitého majetku je z mého pohledu zajímavá pro svoji popularitu, ale také i pro nepřiliš obecnou známost příslušného sdělení o prvcích státní podpory v této oblasti. Zvolil jsem zařazení této nepřiliš dlouhé

pasáže, abych přiblížil poměrně jednoduchá pravidla v této oblasti veřejné podpory, a současně jsem se snažil i upozornit na dvě rozhodnutí Tribunálu, která problematiku vhodným způsobem upřesnila.

V poslední době se staly aktuálními záruky za úvěry. Podkapitola 3.2 nabyla na aktuálnosti v důsledku finanční krize, to byl také jeden z hlavních důvodů, které mne vedly k zařazení pasáže o veřejné podpoře formou záruk. V situaci, kdy je takováto podpora poskytována významným podnikům, je namístě se kriticky zaměřit na pravidla pro tento druh režimů podpory. Zásady formulované výborem ECOFIN považuji za zcela rozhodující. Dočasnost intervence, boj proti tzv. morálnímu hazardu, snaha omezit příliš velké odměny členům vedení jsou jedněmi z mála pozitivních dopadů na právo veřejné podpory v důsledku krize.

Nelze zakrývat, že v souvislosti s finanční krizí musela Komise reagovat prakticky zpětně na potřebu vynaložit značné prostředky ve prospěch finančních institucí, které ne vždy splňovaly podmínky pro kvalifikaci podniku v obtížích, respektive nebylo možno čekat, až dotčené finanční instituce skutečně bezpochyby dospějí do fáze podniku v obtížích. Osobně se domnívám, že Komise přijetím sdělení Použití pravidel pro poskytování státní podpory na opatření přijatá ve vztahu k finančním institucím v souvislosti se současnou globální finanční krizí učinila nepříliš šťastnou výjimkou ze systému veřejných podpor, jestliže získávají finanční instituce možnost dostat podporu, i když jsou zcela nesolventní. Z hlediska čistě právního není příliš pochopitelné, proč tato výjimka platí jen pro finanční instituce, byť politické důvody jsou zřejmé. Nicméně tento krok byl jednoznačným vybočením z dosavadních zásad, kterými se pravidla veřejné podpory řídila.

Podpora pro podnik v obtížích, která byla zařazena do následující podkapitoly, je podle mne jedna z hlavních oblastí, kam by legální režimy veřejné podpory měly směřovat. Snažil jsem se v této pasáži pokrýt hlavní oblasti těchto podpor a zároveň jsem považoval za nutné zmínit podporu v ocelářském průmyslu, který je spjat s významným hospodářským sektorem v České republice.

Podpora v oblasti životního prostředí byla před finanční krizí fenoménem, a proto práce poukazuje na některá úskalí v oblasti podpor zelených technologií. Kvůli příliš velkému záběru možných režimů podpory musela Komise připravit prakticky katalog pokynů, jejichž dodržení vede k podpoře slučitelné. To je jedno úskalí – značná nepřehlednost. Druhým problémem je, že podporu by neměl získat ten, kdo jen plní své povinnosti neznečišťovat. Ne vždy se v praxi projeví zásada „znečišťovatel platí“ a podpora v některých případech může paradoxně plynout podnikům, které jsou samy významnými znečišťovateli. Na tento problém naráží i podpora v rámci systému obchodování s emisními povolenkami. Problém emisního obchodování stojí mimo zájem odborné literatury, nicméně veřejná podpora v této oblasti může dosahovat obrovských částek. Výkladem právní úpravy, co se této části týče, jsem se snažil alespoň částečně zaplnit informační mezeru, která na tomto poli zůstala.

Podpora v oblasti výzkumu, vývoje a inovací nemohla zůstat stranou, neboť vzdělaná Evropská unie je jedním z hlavních politických cílů EU. Osobně vnímám tento druh podpory jako jeden z nejvíce tendujících ke zneužití (spolu s podporu určenou na záchranu a restrukturalizaci), a to nejen pro svůj poměrně široký záběr, ale i pro určitou „módnost“ tohoto fenoménu. Věnoval jsem se proto poměrně podrobně problematice veřejné podpory v této oblasti a pokusil jsem se demonstrovat mechanismy, na jejichž základě je slučitelnost veřejné podpory zkoumána. Vzhledem k rozmanitým formám inovačních programů bylo nutné alespoň rámcově přiblížit i kritéria pro specifické oblasti podpory (studie technické proveditelnosti, podpora malým a středním podnikům pro získání patentů apod.), neboť příslušný rámec nestanoví unifikovaná pravidla pro veškerou veřejnou podporu v rámci inovací.

Regionální podpora je v České republice populární a podkapitola 3.6 je tak vlastně rozšířením výše zmíněných oddílů 2.2.2 a 2.2.3 o právní úpravě regionální podpory a investičních pobídkách. Podpora pro znevýhodněné regiony

je jedním z primárních cílů Evropské unie,²³⁹ konečně Regionální operační programy jsou v České republice jedním z významných zdrojů, kterými jsou financovány projekty regionálního významu. Tím spíše je třeba zvýšená míra obezřetnosti, aby podporou znevýhodněného regionu nebyl narušen vnitřní trh. Bylo proto třeba analyzovat veřejnou podporu v této oblasti, a to jak obecná pravidla, tak i specifické formy regionální podpory. Důraz jsem kladl zejména na podporu velkým regionálním investičním projektům, která je riziková zejména pro značný objem poskytnutých finančních prostředků. Příslušné pokyny nastolují model přezkumu slučitelnosti (aplikovaný i u jiných druhů podpory), tedy zkoumání existence pozitivních a negativních efektů, přičemž přináší zásadu proporcionality: pozitivní efekt podpory musí vždy převážet eventuelní negativní efekty.

S podporou pro velké regionální investiční projekty souvisí i podpora rizikového kapitálu. I zde je značné riziko narušení vnitřního trhu, které je mimo jiné vyjádřeno zásadou, že v Unii obecně nedochází k selhání trhu, co se rizikového kapitálu týče. V podkapitole 3.7 jsem tedy přiblížil podmínky, za jakých je možno o podpoře v takto specifické oblasti uvažovat. Je nutno brát na zřetel, že podpora rizikového kapitálu v sobě může obsahovat opravdu značné finanční injekce, které by byly s to významně narušit vnitřní trh. Byla tudíž pro mne jistým překvapením absence relevantních informací o této problematice (na rozdíl od regionální podpory) v české literatuře. Právě proto se může část 3.7 jevit jako poměrně popisná, neboť jsem se snažil přinést zevrubnější přehled pravidel pro poskytování slučitelné veřejné podpory v rámci rizikového kapitálu.

Podkapitola 3.8 zabývající se veřejnou podporou v oblasti lidských zdrojů je poslední částí třetí kapitoly. I tuto oblast považuji za klíčovou jak pro rozvoj vnitřního trhu EU a konkurenceschopnosti unijní ekonomiky, tak i pro zamezení rizika, že z veřejných zdrojů bude subvencována podstatná nákladová složka soutěžitelů. Opět je třeba zmínit, že ani o této problematice není v české

²³⁹ Srov. čl. 3 Smlouvy o EU.

literatuře příliš mnoho napsáno, přičemž typicky vzdělávací programy pro zaměstnance jsou i v České republice poměrně populární a mohou tak lehko představovat neslučitelnou veřejnou podporu.

Jak jsem uvedl výše, cílem této práce bylo předložit detailnější pohled na problematiku veřejné podpory, a to nejen v rámci unijních norem, ale i v rámci mezinárodních smluv, u nichž je Evropská unie smluvní stranou. Zvolené téma není v české odborné literatuře prakticky zpracováno, a proto věřím, že předkládaná práce pomůže tuto informační mezeru zaplnit.

6 Summary

State aid law is one of the most important categories of the competition law in the European Union. The state as such has an unprecedented advantage compared to other competitors: the state disposes of a huge amount of funds which could be easily distributed in favor of the privileged undertakings. The risk of the distorting effect on competition is high; thus, strict rules are necessary.

The thesis is divided into five parts: introduction, the part focusing on international treaties, the general part, specific provisions and the conclusion.

Part two of this thesis deals with the respective international treaties relevant for the aid schemes. There are three groups of such international treaties: the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures adopted in the WTO system, the anti-aid measures in the European Economic Area and the anti-subsidies mechanism towards the third countries (i.e. non-members of EEA or WTO). This part describes these three mechanisms and their common principles.

Part three of the thesis is dedicated to the general provision. Section 3.1 deals with the term “state aid”, describes the main criteria for qualification of the aid as a state aid incompatible with the internal market. I also focused on two judgments of the Tribunal which I considered important for the used argumentation.

Substantial efforts were dedicated to the analysis of the private investor principle in paragraph 3.1.1 of the thesis. I am of the opinion that this principle helps substantially in the course of analysis whether the aid scheme distorts or threatens the competition; it means that only such approach which is not in line with the standard market behavior is illegal. On the other hand, the private investor principle does not mean that the investor is forced to looking for the

quickest way to the success. The private creditor principle works on the same basis.

The procedural aspects are described in paragraph 3.1.3. I consider as an advantage that the procedural rules emphasize the rapidness of the whole approval procedure. It is obvious that the rules are focused on the verification of the state aid scheme as to its contents rather than on formal procedures.

Specific provisions, described in the third part of the thesis, are focusing on the selected block exemptions. I have chosen those specific provisions which are not very well described in the Czech literature and which are specific for the specific kind of the state aid they deal with.

Section 4.1 describes the state aid elements in the form of guarantees (this form is currently used due to the financial crisis), section 4.2 in real estate transactions performed by public authorities. Section 4.3 is dedicated to one of the most important state aid schemes – the state aid for the undertaking in difficulties; this is the area of the state aid which can easily distort the competition and therefore must be described very precisely. Section 4.4 is focusing on the environmental state aid and particularly on the state aid in the emission allowances trading system. Section 4.5 describes the state aid elements in research and development and innovation programs. Section 4.6 is dedicated to the national regional aid. Section 4.7 is focusing on the state aid to promote risk capital investments in small and medium-sized enterprises. The last section of the part four describes the state aid in the field of human resources.

Právo veřejné podpory je jednou z nejvýznamnějších oblastí hospodářské soutěže v Evropské Unii. Stát jako takový má ve srovnání s ostatními soutěžiteli nezměrnou výhodu: stát disponuje značnými finančními prostředky, které může snadno distribuovat ve prospěch zvýhodněných podniků. V takovém případě existuje podstatné riziko narušení hospodářské soutěže; striktní pravidla pro veřejnou podporu jsou proto nezbytná.

Tato práce je rozdělena do 5 částí: úvod, část zaměřující se na mezinárodní smlouvy, všeobecná část, zvláštní část a závěr.

Druhá část této práce se zabývá příslušnými mezinárodními smlouvami, které jsou podstatné pro mechanismy veřejné podpory. Smlouvy jsem rozdělil do tří skupin: dohoda o subvencích a vyrovnávacích opatřeních přijatá v rámci WTO, opatření proti veřejné podpoře v rámci Evropského hospodářského prostoru a protisubvenční opatření vůči třetím státům (tedy nečlenům EHP či WTO). Tato část popisuje výše uvedené mechanismy a jejich společné principy.

Část třetí je věnována všeobecným ustanovením. Kapitola 3.1 se věnuje pojmu „veřejná podpora“, popisuje hlavní kritéria klasifikace podpory jako podpory neslučitelné s vnitřním trhem. Zaměřil jsem se rovněž na dva rozsudky Tribunálu, které považuji za důležité pro argumentaci, která je v nich použita.

Podstatná pozornost byla v podkapitole 3.1.1 věnována analýze principu soukromého investora. Jsem toho názoru, že tento princip podstatně pomáhá při rozhodování, zda režim podpory narušuje hospodářskou soutěž, či tuto soutěž ohrožuje; pouze ten postup, který není v souladu se standardním chováním účastníka trhu, je nelegální. Na druhou stranu princip soukromého investora neznamena, že investor je nucen hledat nejrychlejší cestu k úspěchu. Princip soukromého věřitele pak funguje obdobně.

Procesní aspekty jsou popsány v podkapitole 3.1.3. Považuji za přínosné, že procesní pravidla zdůrazňují rychlost samotné schvalovací procedury. Je zřetelné, že pravidla se zaměřují na ověření obsahu režimu veřejné podpory, než na formální proceduru.

Zvláštní ustanovení, popsaná ve čtvrté části práce, se zaměřují na vybrané blokové výjimky. Zvolil jsem ta zvláštní ustanovení, která nejsou v české literatuře detailněji popsána a která jsou zajímavá pro specifické režimy veřejné podpory, kterých se týkají.

Kapitola 4.1 popisuje prvky veřejné podpory v podobě záruk (tato forma je v současné době využívána v rámci finanční krize), kapitola 4.2 se věnuje veřejné podpoře při nemovitostních transakcích prováděných orgány veřejné moci. Kapitola 4.3 je věnována jednomu z nejdůležitějších režimů veřejné podpory – veřejné podpoře pro podnik v obtížích; to je oblast veřejné podpory, kdy může snadno dojít k narušení soutěže a proto musela být popsána velmi precizně. Kapitola 4.4 se zaměřila na veřejnou podporu v oblasti životního prostředí, přičemž se dílčím způsobem věnovala i veřejné podpoře v systému obchodování s emisními povolenkami. Kapitola 4.5 popisuje prvky veřejné podpory v oblasti vývoje a výzkumu. Kapitola 4.6 je věnována národní regionální podpoře. Kapitola 4.7 se zaměřila na veřejnou podporu rizikovému kapitálu v malých a středně velkých podnicích. Poslední kapitola čtvrté části popisuje veřejnou podporu v oblasti lidských zdrojů.

7 Seznam použité literatury

ABBAMONTE, G. B. Competitor's Rights to Challenge Illegally Granted Aid and the problem of Conflicting Decisions in the Field of Competition Law. *European Competition Law Review*. 1997, č. 2.

ABBAMONTE, G. B. Market economy investor principle : a legal analysis of an economic problem. *European Competition Law Review*. 1996, č. 4.

ARNOLD, R. *Základy práva Evropských společenství*. Praha : Ediční středisko PF UK, 1994.

BENITAH, M. *The Law of Subsidies under the GATT/WTO System*. London : Kluwer Law international Ltd., 2001.

BELLAMY, CH. W.; CHILD, G. D. *European Community law of competition*. Londýn : Sweet and Maxwell, 2001.

CRAIG, P. P.; BÚRCA DE, G. *EU law : text, cases, and materials*. New York : Oxford University Press, 2008.

EHLERMAN C.-D. The Contribution of EC Competition Policy to the Single Market. *Common Market Law Review*. 1992, č. 29, s. 258.

EVANS, A.; MARTIN, S. Socially Acceptable Distortion of Competition Community Policy on state Aids. *European Law review*. 1991, č. 16.

FILÍPEK, M. Aplikace článku 88 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského společenství národními soudy. *Právní rádce*. Roč. 14, č. 4.

HANCHER, L. State Aids and Judicial Control in the European Community, *European Competition Law Review*. 1994.

JANS, J.: State Aid and Articles 92 and 93 of the EC Treaty : Does the Polluter really pay? *European Enviromental Law Review*. 1995, č. 4.

KINCL, M. Daňové úlevy jako forma veřejné podpory. *Právní fórum : český právnícký měsíčník*. 2004, sv. 1, č. 3.

KINCL, M. Princip soukromého investora. *Právní rádce*. Roč. 12, sv. 11, s. 31.

KINCL, M. *Veřejná podpora v Evropské unii*. Praha : BOVA POLYGON, 2004.

KUČERA, Z.; PAUKNEROVÁ, M. ; RŮŽIČKA, K. *Právo mezinárodního obchodu*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008

LEONARD, T. M. *Encyclopedia of the Developing World*. Sv. 2., Routledge, 2006.

LIENEMEYER, M. State aid for restructuring the steel industry in the new Member States. *Competition Politycy Newsletter*. 2005, č. 1.

LOHMANN L., et al. *Carbon trading : a critical conversation on climate change, privatisation and power*. Uppsala : Dag Hammaskjöld Centre, 2006.

LONG, W. R. M. Illegal state aid and its effects on state guarantees. *European Law Review*. 1998, č. 16.

NICOLAIDES, P.; KEKELEKIS, M.; BUYSKES, P. *State aid policy in the European Community : a guide for practitioners*. Kluwer Law International, 2005.

NICOLAIDES, P.; KEKELEKIS, M. When do Firms in Trouble Escape from State Aid Rules? *European State Aid Law Quarterly*. 2005, č. 1.

RYDELSKI, M. S. *The EC State Aid Regime: Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade*. Cameron May, 2006.

PETERSMANN, E. U. *The GATT/WTO Dispute Settlement system : International Law, International Organizations and Dispute Settlement*. London : Kluwer Law International Ltd., 1997.

SEINEN, A. T. State aid aspects of the EU : the second trading period. *Competition Policy Newsletter*. 2007, č. 3.

SLOTBOOM, M. *A Comparison of WTO and EC Law : Do Different Objects and Purposes Matter for Treaty interpretation?* Cameron May Ltd., 2006.

SLOTBOOM, M. State Aid in Community Law : A Broad or Narrow Definition? *European Law Review*. 1995, č. 3.

STEINER, J.; WOODS, L. *Textbook on EC Law*. Londýn : Blackstone Press, 2000.

TICHÝ, L., et al. *Evropské právo*. 3. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006.

TRAURIG, V. P. Emisní povolenky a veřejná podpora. *Právní rádce*. 2008, č. 10.

TRAURIG, V. P. Princip soukromého investora a soukromého věřitele. *Právní rádce*. 2009, č. 10.

TRAURIG, V. P. Veřejná podpora při restrukturalizaci ocelářského průmyslu. *Právní rádce*. 2005, č. 12.

TRAURIG, V. P. Veřejná podpora v oblasti státních záruk. *Právní rádce*. 2009, č. 8.

TRAURIG, V. P. Nové procesní předpisy na poli veřejné podpory. *Právní rádce*. 2009, č. 12.

WEATHERILL, S.; BEAUMONT, P. *EU Law*. Londýn : Penguin books, 1999.

Klíčová slova / Key words

veřejná podpora / state aid

právo hospodářské soutěže / competition law

mezinárodní právo/international law